

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE DIREITO

CLAUDIO ROBERTO BARBOSA FILHO

O *IMPEACHMENT* DE GOVERNADORES NO BRASIL

CURITIBA
2017

CLAUDIO ROBERTO BARBOSA FILHO

O *IMPEACHMENT* DE GOVERNADORES NO BRASIL

Monografia apresentada como requisito parcial
à obtenção do grau de Bacharel em Direito no
Curso de Graduação em Direito da Faculdade
de Direito da Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Profª Drª Eneida Desiree Salgado

CURITIBA

2017

TERMO DE APROVAÇÃO

CLAUDIO ROBERTO BARBOSA FILHO

O IMPEACHMENT DE GOVERNADORES NO BRASIL

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:



ENEIDA DESIREE SALGADO
Orientador

Coorientador



RODRIGO LUÍS KANAYAMA
Primeiro Membro



LETÍCIA REGINA CAMARGO KREUZ
Segundo Membro

Mr. Govr. Morris. Besides who is to impeach? If the impeachment to suspend his functions. If it is not mischief will go on. If it is the impeachment will be nearly equivalent to a displacement, and will render the Executive dependent on those who are to impeach.

Col. Mason. No point is more of importance than that the right of impeachment should be continued. Shall any man be above justice? [...] Shall the man who has practiced corruption & by that means procured his appointment in the first instance, be suffered to escape punishment, by repeating his guilt?

Mr. Govr. Morris's opinion had been changed by the arguments used in the discussion. He was now sensible of the necessity of impeachments.

*(Debate on the question: "shall the Executive be removable on impeachments?".
From the Journal of James Madison, Records of the Federal Convention, July 20, 1787)*

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar, na atual realidade jurídica e política do país, o processo de *impeachment* no caso de governadores estaduais. Desta forma, propõe-se uma análise teórica do instituto *impeachment*. Inicia-se pela sua origem nos Estados Unidos da América, passando, num segundo momento, para o modo através do qual ele foi recepcionado no Brasil. Com as premissas históricas expostas, buscam-se as características principais do instrumento constitucional, pormenorizando-as e relacionando com a prática brasileira. Num segundo momento, restringindo-se ao *impeachment* nos estados, preza-se pela coleta de informações legais, quais sejam: a Lei nº 1.079/1950, as Constituições Estaduais e eventuais processos na Assembleia Legislativa. Para tal fim, utilizou-se a análise empírica das Cartas e a Lei de Acesso à Informação. Após todos os dados – teóricos, legislativos e jurídicos – reunidos, é analisado de forma crítica a forma com que o Supremo Tribunal Federal tem interpretado o assunto, qual seja a inconstitucionalidade das constituições estaduais. Por fim, utilizando a teoria dos diálogos institucionais, apresenta-se uma solução aos problemas encontrados através da elaboração de alteração à Lei nº 1.079/1950.

Palavras-chave: Direito Constitucional; *Impeachment*; Federalismo; Deliberação; Diálogos Institucionais.

ABSTRACT

This work aims to analyze, in the current legal and political reality of the country, the process of impeachment in the case of state governors. Along this line, a theoretical analysis of the impeachment is proposed. It begins with its origin in the United States of America, passing, in a second moment, to the way in which it was received in Brazil. With the historical premises exposed, the main characteristics of the constitutional instrument are sought, detailing them and relating them to the Brazilian practice. Secondly, by restricting itself to impeachment in the states, it is important to collect legal information, namely: Law No. 1,079 / 1950, the State Constitutions and possible lawsuits in the Legislative Assembly. For this purpose, it was used the empirical analysis of the Constitutions and the *Lei de Acesso à Informação* (Law of Access to Information). After all the data - theoretical, legislative and legal - gathered, a critical analysis is made of the way in which the Federal Supreme Court has interpreted the matter, namely the unconstitutionality of the state constitutions. Finally, using the theory of institutional dialogues, a solution is presented to the problems encountered through the drafting of an amendment to Law No. 1,079 / 1950.

Keywords: Constitutional Law; Impeachment; Federalism; Deliberation; Institutional Dialogues.

SUMÁRIO

1 DO TÍTULO. A PESQUISA QUE NÃO DEVERIA EXISTIR.....	8
2 O PERCURSO: DO <i>IMPEACHMENT</i> ESTADUNIDENSE AO <i>IMPEACHMENT</i> NO BRASIL.....	11
2.1. A ORIGEM ESTADUNIDENSE.....	12
2.2. O <i>IMPEACHMENT</i> PRESIDENCIAL NO BRASIL.....	26
2.3. DEFINIÇÕES E CARACTERÍSTICAS DO <i>IMPEACHMENT</i>	40
3 NA TEORIA: O <i>IMPEACHMENT</i> À BRASILEIRA E AS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS.....	54
3.1. ANÁLISE DO <i>IMPEACHMENT</i> NAS CONSTITUIÇÕES DOS ENTES FEDERADOS.....	54
3.2. RECEBIMENTO DE PEDIDOS DE <i>IMPEACHMENT</i> PELAS ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS.....	65
4 NA PRÁTICA: O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, A ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL E O <i>IMPEACHMENT</i> DE GOVERNADORES.....	74
4.1. LEVANTAMENTO DAS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE SOBRE O TEMA.....	75
4.2. CRÍTICAS À POSIÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL	85
5 É BEM, E O RESTO? POSSÍVEIS ALTERNATIVAS.....	92
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	99
ANEXO I.....	106

1 DO TÍTULO. A PESQUISA QUE NÃO DEVERIA EXISTIR

O primeiro capítulo da obra *Dom Casmurro*, de Machado de Assis, visa a explicar seu nome, sendo batizado “Do Título”. Nele, o bruxo do Cosme Velho aconselha que o leitor *não consulte[s] dicionários, [pois] casmurro não está aqui no sentido que eles lhe dão*.¹ Ao tratar de *impeachment* de governador, é necessário um aviso prévio: não consultes manuais, pois *impeachment* de governador, no Brasil, não possui o sentido que eles lhes dão.

O presente trabalho parte de uma despretensão: ele nem deveria existir. Num Estado Federal, estudar *impeachment* do chefe do Poder Executivo estadual de forma uniforme dá a ideia de falta de autonomia. E é justamente isso o que ocorre. O Brasil possui um regime jurídico único sobre o tema, o que apenas reforça o federalismo claudicante do país. Entende-se, inclusive, que no mundo do *ser*, utilizando-se da clássica distinção kelsenina, este trabalho seria, no molde que seguirá, inútil. Porém o universo jurídico brasileiro prega peças e as jabuticabas são inúmeras, gerando debates, pesquisas, críticas e, é claro, honorários. Infelizmente não se ocupará, aqui, do último ponto.

Mais raro que *impeachment* de governador é encontrar estudo sobre o tema. O ordenamento jurídico prevê, numa lei de 1950 inspirada no modelo de Estado da Ditadura de Vargas (1937-1945), um formato com cláusula de exceção; o Supremo Tribunal Federal, com apoio do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, faz uma interpretação distinta, criando uma lacuna inexplicável. O *impeachment* em âmbito estadual se tornou praticamente impossível por um motivo, no mínimo, exótico: ele não faz sentido, deturpou-se sua natureza. Ele afronta o princípio do federalismo, solapa a partição constitucional dos poderes e destrói a essência do instrumento constitucional. Se em aspecto nacional ele já era totalmente *sui generis*, em aspecto estadual ele vira uma colcha de retalhos.

¹ ASSIS, Machado de. **Dom Casmurro**. 39. ed. São Paulo: Ática, 2006, p. 13.

Dividiu-se o trabalho em três momentos: histórico do *impeachment*, análise das Constituições estaduais e, por fim, como o tema tem sido tratado no Judiciário brasileiro.

Inicialmente, o foco será nas múltiplas facetas do *impeachment*, averiguando sua origem estadunidense,² e como o país reagiu e reage a ele. Neste momento, passar-se-ão pelo texto positivado, pelo debate entre *Federalistas* e *Anti-Federalistas*, pelo estudo sintético de alguns casos e por considerações sobre a chamada *Age of Impeachment*. A análise, então, percorrerá o histórico brasileiro: o *impeachment* na Monarquia, a Constituição de 1891 e como uma lei sobre o tema garantiu o primeiro golpe na recém-instaurada República brasileira, alguns apontamentos de como o instrumento jurídico foi esquecido no breve século XX para, então, esmiuçar a *Era do Impeachment* que o Brasil passa após 1988. Por fim, este capítulo, diante do exposto e com base na escassa doutrina nacional, abordará as principais características do *impeachment*, esmiuçando-as e apresentando possíveis definições.

Superada a análise doutrinário-legislativa do *impeachment*, o eixo do segundo capítulo será empírico-constitucional: apontamentos sobre a Lei nº 1.079/1950, análise das Constituições dos entes federados e de recebimentos de pedidos de *impeachment* pelas Assembleias Legislativas. Para tal, é necessário, num primeiro momento, debater os limites impostos pela Constituição Federal e criados pela jurisprudência nacional sobre a autonomia dos Estados-membros, verticalizando-se o estudo da Lei nº 1.079/1950 e como ela trata, de forma excepcional, o modo de remoção de governadores. Diante disso, far-se-á um levantamento de como as Constituições estaduais disciplinam o julgamento de crimes de responsabilidade cometidos pelo chefe do Poder Executivo. No mesmo capítulo se procurará, através

² Conquanto parta de premissa semelhante, o modelo estadunidense apresentou importantes mudanças quando se compara com o instrumento britânico. O primeiro é que próprio presidente da República passou a poder ser responsabilizado, mas com uma pena única: remoção do cargo e futuro impedimento para exercício de novos cargos públicos. "The system of federal impeachment broke decisively with English practice. First and foremost, American-style impeachment rendered the president himself accountable for any grave misconduct, while British law had no regularized legal machinery for ousting a bad king. The monarch himself was immune from impeachment and also from ordinary criminal prosecution" in AMAR, Akhil Reed **America's constitution: a biography**. New York: Random House, 2006, p. 199. "Unlike the British, however, the Americans confined the use of impeachment to public officeholders and limited the penalties for conviction to loss of office. Impeachment represented one of the few means by which prerevolutionary colonial assemblies could check the executive and judicial power of the Crown". KYVIG, David E.. **The age of impeachment: American constitutional culture since 1960**. Lawrence: University Press of Kansas, 2008, p. 13.

da Lei de Acesso à Informação, averiguar quantos pedidos de *impeachment* as Assembleias Legislativas receberam desde a redemocratização do país e promulgação das Constituições Estaduais.

A análise seguinte terá como foco o Supremo Tribunal Federal, estudando como ele decidiu as ADIs 4.791, 4.792 e 4.800 sobre o tema. Na mesma seara, realizar-se-á um levantamento crítico dos argumentos trazidos pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e pela Procuradoria-Geral da República. Com tais bases expostas, apresentar-se-ão objeções a elas, explicitando o porquê as instituições, no presente caso, acabaram por ter um entendimento que afronta o princípio federalista e democrático em âmbito estadual.

Finalizando o estudo, serão apresentadas possíveis alternativas para a situação. Através da teoria dos diálogos constitucionais, verifica-se que o Supremo Tribunal Federal não tem a palavra final sobre os sentidos da Constituição Federal, sendo possível um debate, uma dialética com os demais poderes para o significado do *impeachment* de governadores de estado. Apresenta-se, também, uma sugestão de projeto de lei que altere a Lei nº 1.079/1950, transformando a cláusula de exceção em regra, mas seguindo um modelo condizente com as características políticas do *impeachment*.

2 O PERCURSO: DO *IMPEACHMENT* ESTADUNIDENSE AO *IMPEACHMENT* NO BRASIL

O *impeachment* permanece como um dos mais interessantes, complexos e radicais mecanismos do sistema de *checks and balances*.³ Isso se deve por inúmeros motivos, sendo destacados, entre eles, o alto teor simbólico – sobretudo ao se tratar de *impeachment* de Presidente da República – o seu caráter totalmente excepcional e, principalmente, as dúvidas e incertezas sobre ele. Quanto ao último ponto, as opiniões de dois membros do Poder Legislativo sobre o tema exemplificam: Michel Temer, na Assembleia Constituinte de 1988 chegou a afirmar que o *impeachment* era uma peça de museu, de antiquário, não sendo utilizado em qualquer esfera governamental⁴; o *Representative* Robert Michael, afirmou, em 1957, que o *impeachment* nunca esteve na agenda da Casa [*House of Representatives*], e que “nós nem sequer pensamos nisso”.⁵

De maneira singela, o *impeachment* é um instrumento constitucional que visa a impedir um detentor de cargo público de alto nível de continuar sua função pública e inabilitá-lo, temporariamente, para futuras funções públicas em virtude de condutas graves.⁶ Por trás de simples definição, contudo, existem inúmeras incertezas que dificultam sua utilização, além, é claro, do forte peso político, o qual ocasiona, muitas vezes, no seu desuso. Ao analisá-lo nos Estados Unidos da América e no Brasil é possível compreender as falas incrédulas dos congressistas citados.

³ Nesse sentido: “A visão contemporânea da separação de poderes, ou divisão de funções entre os órgãos de soberania do Estado, impõe o reconhecimento do exercício de parcela da função típica de um órgão por outro”. SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral**. Curitiba, 2010. 356 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná. p. 299.

⁴ Diário da Assembleia Nacional Constituinte, ano II, nº 196. Ata da 215ª sessão, 03 mar. 1988. p. 133.

⁵ KYVIG, David E.. **The age of impeachment...** *Op. Cit.* p. 5. No original: “when Representative Robert Michael of Illinois came to Congress in 1957 to begin what would become a thirty-eight-year career in the House, he recalled that impeachment was not even on the agenda. “Gosh no, we didn’t even think about it. All we knew was what we’d read about it in history”.

⁶ “[Impeachment is] a constitutional process for the remove of public officials before the end their designate term” in KYVIG, David E.. **The age of impeachment...** *Op. Cit.*, p. 9. “O impeachment é um processo de natureza política destinado a apurar e punir condutas antiéticas graves, instaurado, processado e julgado por órgão parlamentar, contra um agente estatal de alto nível, para impedi-lo de continuar na função pública, mediante sua remoção do cargo ou função atual e inabilitação para o exercício de qualquer outro cargo ou função por um certo tempo” in BARROS, Sérgio Resende de. **Estudo sobre o “impeachment”**. Disponível em: <http://www.srbarros.com.br/pt/estudo-sobre-o-impeachment.cont>. Acesso em: 03 mar. 2017.

Ocorre, todavia, que a partir da década de 1960, o *impeachment* ressurgiu na agenda estadunidense, originando o que David E. Kyvig chamou de *The Age of Impeachment*.⁷ No Brasil não foi diferente ao se tratar de Presidentes da República: dos quatro presidentes eleitos democraticamente na Nova República, dois foram afastados através de tal mecanismo constitucional. Ressalta-se, entretanto, que o significado do seu uso foi sendo modificado. E, para tal análise, inicialmente observar-se-ão as múltiplas facetas do *impeachment* nos Estados Unidos da América; em seguida uma breve análise histórico-jurídica sobre o instrumento no Brasil, para, por fim, elencar algumas características sobre o *impeachment*.

2.1. A ORIGEM ESTADUNIDENSE

O estudo das origens da Constituição estadunidense é necessário para compreender o constitucionalismo contemporâneo, mormente ao tratar de divisão e controle do exercício do poder. Desde logo, é essencial ressaltar que *a extraordinária experiência constitucional americana deve ser vista como um caso especial, e não como um modelo universal ou um paradigma*.⁸ Após a independência das Treze Colônias do domínio britânico, foi indispensável a criação de novos modelos de pensamento, de Estado e de forma divisão e exercício de poder.⁹ Foi basilar a criação de uma identidade, afinal *a guerra contra a Inglaterra tinha unido as colônias, mas sem ter criado, de fato, uma nação homogênea e bem-integrada*.¹⁰ A unificação acabou por ocorrer, após os anos de Confederação, com um documento nacional, a

⁷ Optou-se por usar o termo em inglês para referir-se ao fenômeno estadunidense estudado por David E. Kyvig e sua tradução para o fenômeno brasileiro.

⁸ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional** contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 46

⁹ Thomas Jefferson resumiu tal ideal da seguinte maneira: "No, my friend, the way to have good and safe government, is not to trust it all to one, but to divide it among the many, distributing to every one exactly the functions he is competent to. Let the national government be entrusted with the defence of the nation, and its foreign and federal relations; the State governments with the civil rights, laws, police, and administration of what concerns the State generally; the counties with the local concerns of the counties, and each ward direct the interests within itself. It is by dividing and subdividing these republics from the great national one down through all its subordinations, until it ends in the administration of every man's farm by himself; by placing under every one what his own eye may superintend, that all will be done for the best. What has destroyed liberty and the rights of man in every government which has ever existed under the sun?" JEFFERSON, Thomas; DEWEY, John (org). **The essential Jefferson**. Mineola: Dover Publications, 2008. p. 44.

¹⁰ KARNAL, Leandro; PURDY, Sean; ESTEVAN, Luiz Estevam; MORAIS, Marcus Vinícius de. **História dos Estados Unidos**: das origens ao século XXI. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2011. p. 101.

Constituição. Desta forma, a afinidade e o auto-reconhecimento como *cidadão dos Estados Unidos da América*¹¹ foram moldados pela Carta Maior.¹²

Após as longas discussões e debates para sua elaboração, o texto precisava ser ratificado pelos estados. A batalha política foi longa, mas, além de êxito, gerou interessantes e importantes documentos e estudos. Duas eram as principais contestações acerca da Constituição: (a) o quão forte deveria ser o poder central; (b) a ausência de uma carta de direitos aos cidadãos. Os críticos foram chamados de *anti-federalistas* e produziram uma série de panfletos distribuídos principalmente no estado de Nova Iorque. Eles afirmavam que o Estado desenhado pela Constituição possuía um Poder central com poder em demasia, o que faria com que, inevitavelmente, ele fosse abusado e restringisse liberdades individuais. Ou seja, para eles, o presidente tornar-se-ia uma espécie de rei, voltando à situação anterior à Guerra da Independência. Afirmavam que numa república tão extensa, os oficiais do governo se colocariam acima do povo e abusariam do poder, oprimindo-o, afinal, o governo central teria o comando de todo o exército, nomeação de oficiais, poder de perdão, arrecadação e emissão de moeda. Assim, o poder seria usado, segundo os anti-federalistas, para satisfazer seu próprio interesse e ambição, sem a possibilidade de impedimento de tais ações.¹³

Os anti-federalistas acreditavam, também, que uma carta de direitos garantindo liberdades básicas e totalmente invioláveis deveria ser prontamente ratificada.¹⁴ Após o estado da Pensilvânia ratificar a nova Constituição, a minoria

¹¹ O preâmbulo já inicia com tal identificação “we the People of the United States”. Reforça-se, também, o fortalecimento da identificação nacional com a utilização do *People/Povo* em letra maiúscula.

¹² Neste sentido: “[...] the legitimacy of the American Constitution depends on its success not only as *basic law* and *higher law* but also as *our law*. To succeed, the Constitution must provide a viable framework for governance that allocates powers and responsibilities (*basic law*), and it must serve as a source of aspiration, a reflection of values that stand above our ordinary legal practices and hold them to account (*higher law*). But it must also succeed as *our law*—a constitution that Americans view—as our achievement and the product of our efforts as a people, which involves a collective identification with those who came before us and with those who will come after us.” In: BALKIN, Jack M. The American Constitution as “Our Law”. **Yale Journal of Law & the Humanities**. Vol. 1, Article 8, 2013. p. 113.

¹³ YATES, Robert (*Brutus*). Essay I. In: KETCHAM, Ralph (Org.). **The Anti-Federalist Papers and the Constitutional Convention Debates**. New York: Signet Classics, 2003. p. 292.

¹⁴ Thomas Jefferson, neste ponto, concordava com os anti-federalistas: “there are two amendments only which I am anxious for: I. A bill of rights, which it is so much the interest of all to have, that I conceive it must be yielded. The 1st amendment proposed by Massachusetts will in some degree answer this end, but not so well. It will do too much in some instances, and too little in others. It will cripple the Federal Government in some cases where it ought to be free, and not restrain it in some others where restraint would be right. The 2d amendment which appears to me essential is the restoring the principle of necessary rotation, particularly to the Senate and Presidency: but most of all to the last. Re-eligibility

derrotada elaborou um documento explicitando seus motivos para os votos contrários, o qual se tornou uma espécie de manifesto não oficial anti-federalista. Dentre várias contestações, o *Pennsylvania Minority* ratificou as críticas à ausência de direitos e garantias individuais.¹⁵ Conquanto o plano de Estado anti-federalista tenha sido derrotado, em 1791 foi ratificado o *Bill of Rights*¹⁶, correspondendo às dez primeiras emendas.

Como reação, outros intelectuais *foram às ruas* para defender o texto constitucional. *Esses textos foram escritos e publicados ao longo de sete meses, a partir de outubro de 1787, com o propósito de demonstrar a importância da Constituição e a necessidade de sua ratificação.*¹⁷ Os textos começaram como uma resposta aos escritos anti-federalistas¹⁸ e acabaram por se tornar, até hoje, uma das principais fontes para o estudo dos mecanismos e estruturas da Constituição dos Estados Unidos da América e todas aquelas influenciadas por ela ao redor do mundo.

São nestes documentos que a teoria dos *checks and balances* recebe sua forma, verticalizando as discussões acerca dos limites e relações entre os poderes, visando a um governo que respeite os princípios republicanos. A divisão do poder ocorre de duas maneiras: a primeira é aquela observada dentro do próprio ente federativo sendo dividido entre Legislativo, Executivo e Judiciário; a segunda, por sua

makes him an officer for life, and the disasters inseparable from an elective monarchy, render it preferable, if we cannot tread back that step, that we should go forward and take refuge in an hereditary one". JEFFERSON, Thomas; DEWEY, John (org). **The essential Jefferson...** *Op. Cit.* p. 125-126.

¹⁵ KETCHAM, Ralph (Org.). **The Anti-Federalist Papers and the Constitutional Convention Debates**. New York: Signet Classics, 2003. p. 243-265.

¹⁶ Não confundir com o *Bill of Rights* britânico de 1689. "The [British] Bill of Rights asserted the people's right to petition for a redress of their grievances. It declared excessive bail and fines as well as cruel and unusual punishments to be illegal. The right of the people to bear arms was established. It provided that taxes could not be levied except by Parliament. Free elections and frequent meetings of Parliament were affirmed as necessary to the preservation of the laws. It denied that the king has the right to suspend laws or create courts or commissions outside the law. It proclaimed freedom of speech in Parliamentary debates". MUSSATTI, James. **The Constitution of the United States**. Toronto: US Van Nostrand, 1960. p. 6.

¹⁷ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 41

¹⁸ "In the progress of this discussion I shall endeavor to give a satisfactory answer to all the objections which shall have made their appearance, that may seem to have any claim to your attention". HAMILTON, Alexander. Federalist Paper nº 1: General Introduction. In: ROSSITER, Clinton (Org.). **The Federalist Papers**. New York: Signet Classics, 2003. p. 30.

vez, é uma consequência da opção pelo Federalismo, fazendo com que o *poder seja repartido em dois governos distintos*, os quais exercerão mútuo controle.¹⁹

Um instrumento de controle, em especial, gerou grandes polêmicas na Convenção Federal: a possibilidade de *impeachment*.²⁰ Poderia o Presidente da República ser afastado? Muitos problemas foram apontados, o principal consistia na alegação de que o Presidente poderia ficar refém de seus julgadores, chegando, inclusive, a se cogitar a criação de um *tribunal de impeachments*.²¹ O membro mais velho da Convenção, Benjamin Franklin, afirmou que “quando um oficial público se torna obnoxio, ele sempre poderá ser assassinado”. Com essa brincadeira, Franklin defendeu o *impeachment* alegando que ele seria a melhor maneira de punir o Executivo quando cometesse uma conduta reprovável e de absolvê-lo quando fosse injustamente acusado.²²

Procurando evitar a utilização do *impeachment* como forma de ameaça, dividiu-se-o em duas etapas: o momento da denúncia, a qual deverá ser recebida pela *House of Representatives*, para, caso aceita, dar início ao julgamento pelo Senado. Neste ponto, é de ressaltar outra característica, a qual foi também adotada pela Brasil, mesmo partindo de estruturas diferentes. Nos Estados Unidos da América, o Vice-Presidente da República também é o Presidente do Senado.²³ Diante disto, para garantir a imparcialidade do julgamento de *impeachment* do Presidente da República, o Chefe de Justiça dos Estados Unidos (*Chief Justice of the United States*) assume a

¹⁹ MADISON, James. Federalist Paper nº 51: The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances between the Different Departments. In: ROSSITER, Clinton (Org.). **The Federalist Papers**. New York: Signet Classics, 2003. p. 317-322.

²⁰ O *impeachment* já era realidade em algumas colônias em virtude da tradição oriunda da Coroa. O modelo saxão possui algumas semelhanças, sendo, a principal observada na divisão entre as casas: uma faz a acusação (*House of Commons*) e a outra julga (*House of Lords*). Para eles, contudo, qualquer cidadão pode sofrer *impeachment* por qualquer crime: “In impeachments, the Commons, as a great representative inquest of the nation, first find the crime, and then, as prosecutors, support their charge before de Lords; while the Lords, exercising at once the functions of a high court of justice and of a jury, try and also adjudicate upon the charge preferred. Impeachment by the Commons, for high crimes and misdemeanors beyond the reach of the law, or which no other authority in the state will prosecute, might still regarded as an ultimate safeguard of public liberty. [...] By the law of Parliament, all persons, whether peers or commoners may be impeached for any crimes whatever although impeachments have generally been reserved for extraordinary crimes and extraordinary offenders”. MAY, Erskine. **Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament**. 17 ed. London: Butterworth, 1964. p. 39-40.

²¹ Para análise das discussões, ver: UNITED STATES. Congress. **Impeachment: selected materials**. Washington: U.S. Government Printing Office, 1973. p. 3-6.

²² KYVIG, David E.. **The age of impeachment...Op. Cit.**, p. 16-17.

²³ Conforme artigo 1º, Seção 3ª: 4: The Vice President of the United States shall be President of the Senate, but shall have no Vote, unless they be equally divided.

presidência temporária, afinal, o Vice-Presidente teria interesse direto no julgamento. Nos casos de *impeachment* de outros cargos, a presidência do Senado continua sendo exercida pelo Vice-Presidente.²⁴ Destarte, o fato do chefe do Poder Judiciário assumir a presidência do processo é única e exclusivamente para garantir a imparcialidade e não a *juridicidade* do *impeachment*, o que não haveria necessidade no Brasil, mas acabou por se tornar um costume. Ratificando posição de processo político (pois oriundo do Congresso Nacional), a admissão do *impeachment* no sistema estadunidense é votado pela *House of Representative* no formato de *legislação*, possuindo a estrutura de artigos e seções, conquanto não haja um modelo definido. Veja-se, por exemplo, trechos dos *impeachments* de Juiz Samuel Chase e do Presidente Andrew Johnson, ambos aprovados pela *House of Representatives*:

Art. 4 That the conduct of the said Samuel Chase was marked, during the whole course of the said trial, by manifest injustice, partiality, and intemperance, viz:

1. In compelling the prisoner's counsel to reduce to writing, and submit to the inspection of the court, for their admission or rejection, all questions which the said counsel meant to propound to the above-named John Taylor, the witness.
2. In refusing to postpone the trial, although an affidavit was regularly filled stating the absence of material witness on behalf of the accused; and although it was manifest that, with the utmost diligence, the attendance of such witnesses could not have been procured at that term.²⁵

Art. 4 That said Andrew Johnson, President of the United States, unmindful of the high duties of his office and of his oath of office, in violation of the Constitution and laws of the United States, on the twenty-first day of February, in the year of our Lord one thousand eight hundred and sixty-eight, at Washington, in the District of Columbia, did unlawfully conspire with one Lorenzo Thomas, and with other persons to the House of Representatives unknown, with intent, by intimidation and threats, unlawfully to hinder and prevent Edwin M. Stanton, then and there Secretary for the Department of War, duly appointed under the laws of the United States, from holding said office of Secretary for the Department of War, contrary to and in violation of the Constitution of the United States, and of the provisions of an act entitled "An act to define and punish certain conspiracies," approved July thirty-first, eighteen hundred and sixty-one, whereby said Andrew Johnson, President of the United States, did then and there commit and was guilty of a high crime in office.²⁶

²⁴ KYVIG, David E.. **The age of impeachment...** *Op. Cit.* p. 17-18.

²⁵ UNITED STATES. Congress. **Impeachment: selected materials.** *Op. Cit.* p. 134.

²⁶ UNITED STATES. Congress. **Impeachment: selected materials.** *Op. Cit.* p. 156.

Outro ponto de debate residiu na discussão de quais condutas seriam passíveis do processo de *impeachment*, afinal, ele não se confunde com o processo criminal, devendo ter como foco condutas reprováveis por não serem condizentes com a natureza do cargo. Os motivos para *impeachment* na comissão responsável por essa parte Convenção eram apenas traição e suborno (*treason* e *bribery*). George Mason julgou, todavia que havia a necessidade de acrescentar uma nova hipótese: “má administração” (*maladministration*), termo que originou críticas de James Madison, o qual asseverou que a vagueza do termo daria muito poder ao Senado. Mason acatou a opinião de Madison, ao retirar o termo “má administração”, optou por substituí-lo por “outros altos crimes e delitos contra o Estado” (*other high crimes and misdemeanors against the State*). Kyvig leciona que momentos depois, a palavra “Estado” (*State*) foi substituída por “Estados Unidos” (*United States*) para evitar futuras ambiguidades. Ou seja, conquanto houvesse uma elasticidade, ela continuava restrita. Ocorre, todavia, que a Comissão de Estilo (*Committee on Style*) retirou a frase “contra os Estados Unidos”. A mudança não provocou qualquer reação possivelmente porque a terminologia britânica “*high crimes and misdemeanors*” era bem compreendida como crimes “*against the State*” na cultura jurídica. Anos depois, contudo, na *Age of Impeachment*, esse pequeno detalhe estilístico mudaria toda a forma de se ver e usar o *impeachment*.²⁷

Na recém fundada República, o instrumento de remoção, replicado na maioria das Constituições Estaduais, foi fortemente utilizado. David Kyvig afirma que meia dúzia de estados processou e condenou oficiais utilizando o *impeachment*.²⁸ O que teria, contudo, levado ao seu adormecimento? O descrédito em virtude de dois principais casos: o Juiz Samuel Chase e o Presidente Andrew Johnson, os quais foram absolvidos pelo Senado. O primeiro, em especial, merece atenção, sobretudo pela interpretação dada em aspecto material.

Ao tratar do Poder Judiciário, a Constituição dos Estados Unidos, na seção 1 do artigo III, determina que “os juízes, tanto os da Suprema Corte quanto os das cortes inferiores, conservarão seus cargos enquanto demonstrarem bom Comportamento”. Discutiu-se, destarte, se dentre as condutas passíveis de *impeachment* de juízes, o

²⁷ KYVIG, David E.. **The age of impeachment...** *Op. Cit.* p. 18.

²⁸ São eles: New Hampshire, Massachusetts, Pennsylvania, Kentucky, South Carolina, and Georgia. KYVIG, David E.. **The age of impeachment...** *Op. Cit.* p. 21.

bom comportamento seria uma cláusula de abertura ou deveria ser lido em conjunto com “traição, suborno e outros altos crimes e delitos” e, principalmente, qual seria o alcance dos últimos. Ou seja, se o *impeachment* comportaria uma cláusula de abertura e, se sim, qual seria a sua amplitude.

No final do século XIX, os principais partidos dos Estados Unidos da América eram o Partido Federalista e o Partido Democrata-Republicano. George Washington, conquanto apreciasse o programa daquele, manteve-se neutro; John Adams, segundo presidente do país, por sua vez, era Federalista, o que garantiu a maioria partidária na Suprema Corte. Neste contexto, o Juiz Samuel Chase, também signatário da Declaração de Independência, fora indicado em 1796 por George Washington. O Juiz deliberadamente Federalista levava as suas posições partidárias nas decisões da Suprema Corte. Em 1800, contudo, o Partido Democrata-Republicano não somente levou a presidência com Thomas Jefferson, como também conquistou a maioria dos votos em ambas as Casas Legislativas no evento em que Jefferson chamou de “Revolução de 1800”. Embora o Executivo e o Legislativo tenham *mudado de mãos*, a Suprema Corte permanecia Federalista²⁹, principalmente com a atuação de Samuel Chase.

Kyvig traz que o comportamento de Chase serviu como base para que os Republicanos elessem-no como alvo para afastar a maioria Federalista da Suprema Corte. O instrumento escolhido foi o *impeachment* por *flagrante mau comportamento judicial em inúmeros julgamentos*. Em sua defesa, o Juiz Associado afirmou que conquanto pudesse ter eventualmente cometido qualquer erro, ele não era culpado por nenhuma ação passível de *impeachment*, quais sejam “traição, suborno e outros altos crimes e delitos”. Chase persuadiu vários Republicanos ao repisar que embora partidária, sua conduta não foi criminal, tampouco *impeachable*.³⁰ O principal advogado de Chase foi Luther Martin, o qual, além de muito experiente, foi um dos delegados da Convenção Constitucional de 1787. Sua defesa baseou-se na *denúncia*

²⁹ “At the time of Jefferson’s inauguration, six justices sat on the Supreme Court and they were all Federalists. By 1804, only one, Alfred Moore, had been replaced by a Jefferson appointee. Unable to change the composition of the Court through the democratic process, Democrats began to challenge the concept of judicial independence at a time when the Supreme Court, under the helm of Chief Justice John Marshall.” PERLIN, Adam A., *The Impeachment of Samuel Chase: Redefining Judicial Independence* (June 11, 2010). *Rutgers Law Review*, Vol. 62, nº. 3, 2010. p. 728. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=1620106>>. Acesso em: 11 abr. 2017.

³⁰ KYVIG, David E.. *The age of impeachment... Op. Cit.* p. 23.

de que a posição democrata de acusar um juiz por qualquer situação era expandir inconstitucionalmente o poder de *impeachment da House of Representatives*.³¹

Com tais argumentos, o Juiz, mesmo recebendo maioria por votos para condenação, não chegou nem perto dos dois terços necessários para removê-lo do cargo. Destarte, a grande consequência do famoso julgamento foi a de que, para o Senado, partidarismo e má conduta não se enquadrariam em *high crimes and misdemeanors*.

Andrew Johnson, um dos piores presidentes da história dos Estados Unidos³², por sua vez, sofreu um dos mais emblemáticos processos de *impeachment* do país em 1868, no período posterior à Guerra da Secessão. Com o país em plena Reconstrução, o Congresso e o Presidente travavam inúmeras discussões acerca de como o Estado deveria se reerguer e tratar os recém libertos escravos. Johnson se alinhava com os interesses sulistas, vetando leis favoráveis à igualdade entre cidadãos, na medida em que aquele derrubava os vetos. À época, o Congresso aprovou o *Tenure of Office Act*, o qual determinava que para demissão, pelo Presidente da República, de determinados cargos, deveria haver a confirmação do Senado. O presidente, no entanto, desrespeitou-o ao demitir o Secretário de Guerra Edwin Staton, o que levou a *House of Representatives* a acusá-lo de *high crimes and misdemeanors*. Após chegar no Senado, Johnson foi absolvido por um voto, contando, inclusive, com o apoio de Senadores do partido oposto.³³

O processo de *impeachment* de Andrew Johnson reforçou a relutância do Congresso em utilizar tal instrumento em casos controversos. O fracasso na tentativa de aprovar no Senado o *impeachment* apresentado pelos membros da *House of Representatives* desencorajou seu uso de forma partidária. Nos anos seguintes, alguns juízes federais foram acusados por corrupção, sendo dois condenados pelo Senado (Robert W. Archbald e Halsted L. Ritter).³⁴

³¹ PERLIN, Adam A., The Impeachment of Samuel Chase: Redefining Judicial Independence (June 11, 2010). *Rutgers Law Review*... *Op. Cit.* p. 770.

³² Em pesquisa de 2017, Andrew Johnson foi considerado o segundo pior presidente do país. Disponível: <<https://www.c-span.org/presidentsurvey2017/?page=overall>>. Acesso em: 12 abr. 2017.

³³ Para maiores detalhes sobre o processo de *impeachment* de Andrew Johnson, ver https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Impeachment_Johnson.htm. Acesso: em 12 abr. 2017.

³⁴ KYVIG, David E.. *The age of impeachment*... *Op. Cit.* p. 29-33.

Assim, até o início da década de 1960, o *impeachment* político-partidário era, nos Estados Unidos da América, um instrumento adormecido, sendo descrito como um bacamarte (arma de cano longo do século XVIII) enferrujado, metáfora constantemente utilizada pela doutrina ao se referir a ele. Os casos de três juízes da Suprema Corte merecem atenção especial para o início da *Age of Impeachment*: *Chief Justice* Earl Warren, *Associate Justice* Abe Fortas e *Associate Justice* William O. Douglas, todos diretamente relacionados à Corte Warren.

O sistema estadunidense de composição da Suprema Corte possui algumas diferenças se comparado com o brasileiro, o principal se refere à figura do *Chief Justice*, o qual, com ressalvas, pode ser comparado à figura do Presidente do Supremo Tribunal Federal. Se no Brasil ele é eleito pelos seus pares para um mandato de dois anos, nos Estados Unidos da América ele é diretamente indicado pelo Presidente da República, devendo ser aprovado pelo Senado para um mandato vitalício. Por isso, esses períodos, usualmente, são conhecidos pelo nome do *Chief Justice*: Corte Marshall, Corte Warren e, atualmente, Corte Roberts, por exemplo.

Em 1953, o Presidente Eisenhower indicou Earl Warren para o cargo de *Chief Justice*, dando início ao que Sérgio Moro chamou de *A Corte Exemplar*.³⁵ Luís Roberto Barroso afirma que “os dezesseis anos em que a Suprema Corte americana esteve sob a presidência de Earl Warren (1953-1969) integram, de maneira indelével, o imaginário do constitucionalismo democrático contemporâneo”.³⁶

Dentre os inúmeros feitos da Corte Warren³⁷, dois iniciais devem ser ressaltados: a decisão que proibiu a segregação racial em colégios estadunidenses

³⁵ Afirma ainda, que “à Corte de Warren, por suas decisões e pela influência na jurisprudência e doutrina norte-americana, e mesmo mundial, está assegurado um local no panteão das grandes cortes judiciais”. MORO, Sérgio Fernando. *A Corte Exemplar: Considerações sobre a Corte de Warren*. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, v. 36, 2001. p. 354.

³⁶ BARROSO, Luís Roberto. A americanização do direito constitucional e seus paradoxos: teoria e jurisprudência constitucional no mundo contemporâneo. **Interesse Público**, v. 59, 2010. p. 9.

³⁷ Sobre as principais decisões, destacam-se: “É possível advertir para a visão idealista abrigada nessa crença, bem como para os riscos democráticos que envolve. A verdade, contudo, é que quando Earl Warren deixou a presidência da Suprema Corte, em 1969, a segregação em escolas e demais ambientes públicos já não era mais permitida; o arbítrio policial contra pobres e negros estava minorado; comunistas ou suspeitos de serem comunistas não podiam ser expostos de maneira degradante e ruína para suas carreiras e suas vidas; acusados em processos criminais não podiam ser julgados sem advogado; o Estado não podia invadir o quarto de um casal em busca de contraceptivos. Todas as profundas transformações acima relatadas foram efetivadas sem qualquer ato do Congresso ou decreto presidencial”. BARROSO, Luís Roberto. **A americanização do direito constitucional e seus paradoxos: teoria e jurisprudência constitucional no mundo contemporâneo...** *Op. Cit.* p. 9-10. “During subsequent Court terms, Warren and his colleagues

(*Brown v. Board of Education*) e garantias constitucionais a comunistas ou suspeitos de serem comunistas (*Red Monday decisions*). Tais intervencionismos judiciais irritaram profundamente a ala mais conservadora dos Estados Unidos da América, a qual procurou implantar a possibilidade de *impeachment* em face do *Chief Justice* no imaginário popular, através de discursos, propagandas, *outdoors* em estradas e inclusive concursos de redação para jovens. Earl Warren não sofreu nenhuma retaliação direta e nenhum pedido de *impeachment* foi apresentado na *House of Representatives*, contudo a mescla do ativismo da corte com o avanço dos setores conservadores gerou duas consequências: a eleição de Richard Nixon com um discurso de *law and order* visando a afastar as decisões da Corte Warren e o interesse, por parte do Partido Republicano, juntamente com o presidente eleito, de indicar juizes conservadores para Suprema Corte mesmo que, para fazer surgirem vagas, eles tivessem que usar o *impeachment*.

Desta forma, Kyvig traz que *um mecanismo constitucional quase esquecido passou a ser outra vez discutido publicamente. Reintroduzido no vocabulário político, ele inevitavelmente seria ligado a outros nomes além do invulnerável Chief Justice.*³⁸ E com esse contexto, o *impeachment* voltaria a ser utilizado de forma política (Abe Fortas) e partidária (William O. Douglas).

A ala conservadora do Congresso entendia que o método constitucional de reverter decisões da Suprema Corte era, tradicionalmente, através de emendas constitucionais, tal como ocorrera com o apoio à escravidão (*Dred Scott v. Sandford* superada com 13ª emenda) e proibição ao sufrágio feminino (*Minor v. Happersett* superada com a 19ª emenda), contudo, ao não conseguir a maioria para tal, percebeu que deveria utilizar-se do *impeachment*. O primeiro alvo foi o Juiz Abe Fortas, amigo íntimo de do presidente Lyndon B. Johnson e companheiro de ideais de Earl Warren.

continually reinforced the civil rights principles articulated in *Brown* and the Red Monday cases, They would further enrage conservatives with ruling affirming federal power to enforce desegregation, reforming criminal justice procedure, relaxing restraints on pornography, prohibiting prayer and Bible reading in public schools, insisting on "one man, one vote" in federal and state legislatures districts and thus reducing the political power of rural conservatives, and finally, finding a zone of personal privacy regarding sexual matters into which government had no right to intrude. But while these and other Court positions would draw sustained criticism from conservatives into the following century, *Brown* and especially the Red Monday cases were what set off the era's initial effort at judicial impeachment". KYVIG, David E.. **The age of impeachment...** *Op. Cit.* p. 44.

³⁸ KYVIG, David E.. **The age of impeachment...** *Op. Cit.* p. 59.

Após o anúncio de aposentadoria de Earl Warren, Lyndon B. Johnson indicou Abe Fortas para o cargo de *Chief Justice*. No processo de confirmação pelo Senado, surgiram duas controversas: o recebimento de pagamento de valores para palestras em universidades e a troca de conselhos a empresa envolvida em polêmicas por 20 mil dólares mensais até a sua morte. A discussão foi tão feroz que fez com que o presidente retirasse a nomeação do juiz a fim de relativizar o caso, o que definitivamente não ocorreu. O partido Republicano percebeu, assim, que poderia utilizar *impeachment* como instrumento político de pressão. A ameaça fez com que o Juiz, persuadido por todos os seus colegas, renunciasse ao seu cargo para não atingir a reputação da Corte. Desta forma, tal episódio *demonstrou que o impeachment não era exatamente o bacamarte enferrujado que se dizia ser há uma década antes da campanha para afastar o Chief Justice Warren*. Kyvig afirma que, em verdade, o instrumento constitucional se revelou uma poderosa arma cuja mera ameaça de uso poderia alterar agendas políticas.³⁹ Tendo funcionado uma vez, os conversadores procuraram usá-lo mais uma vez, o que acabou por gerar um amplo debate acerca da amplitude que o *impeachment* tem ou pode ter.

O segundo alvo foi o Juiz William O. Douglas, um dos mais longevos, indicado aos 40 anos por Franklin Delano Roosevelt. Richard Neumann aponta que três foram os principais motivos que levaram os Republicanos a elegê-lo como alvo – principalmente na figura do líder da minoria na *House of Representatives* Gerald Ford – (a) ele votava contrário aos princípios conservadores mais regularmente que os demais juízes da corte; (b) ele escrevia livros e artigos considerados ofensivos e (c) ele fora casado quatro vezes com esposas mais jovens.⁴⁰ Desta forma, Gerald Ford encabeçou as investigações, fazendo, em 1970, um dos mais citados discursos no que se refere ao *impeachment*.

O líder da minoria devotou considerável atenção para fazer uma diferenciação entre *impeachment* de Presidente e Vice-Presidente e membros do Judiciário. Na mesma discussão que o Congresso travara no caso de Samuel Chase, Gerald Ford afirmava que determinar se o comportamento de determinado juiz era adequado com

³⁹ KYVIG, David E.. **The age of impeachment...** *Op. Cit.* p. 85.

⁴⁰ NEUMANN JR., Richard K. The Revival of Impeachment as a Parisian Political Weapon. **Hastings Constitutional Law Quarterly**, vol. 34, 2007. p. 268. Disponível em: < <http://www.hastingsconlawquarterly.org/archives/V34/I2/neumann.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2017.

a Constituição era tarefa dada ao Congresso, servindo a *House of Representatives* como órgão acusador e o Senado como juiz. Assim, afirmou o Republicano que uma *ofensa passível de impeachment é aquela que a House of Representatives considera que o seja durante um determinado momento na história*. Afirma, ainda, que a *condenação resulta de qualquer delito que dois terços do outro corpo [Senado] considere suficientemente grave para exigir a remoção do acusado*. Novamente, a *disputa histórica e o clima político devem ser levados em consideração*. Ford afirma que os juízes, por contarem com a vitaliciedade, precisam ter patamares de conduta mais altos que legisladores e presidentes.⁴¹ Ou seja, o entendimento de Gerald Ford, o qual foi, inclusive, repisado inúmeras vezes fora de contexto⁴², era o de que o conteúdo material das condutas passíveis de *impeachment* seria discricionariedade absoluta dos *Representatives*.

A defesa de O. Douglas, contudo, insistia numa outra leitura, afirmando que o *bom Comportamento* trazido pela Constituição deveria levar em conta as cláusulas específicas de “traição, suborno e outros altos crimes e delitos”. Ou seja, não se poderia utilizar a exigência de conduta dos juízes como fato único para *impeachment*. Por outros motivos políticos, a acusação contra William O. Douglas acabou não prosperando, mas a disputa entre o que seria ou não uma ofensa passível não foi resolvida no presente caso. A definição mais aberta oferecida por Ford e o padrão mais estreito endossado pela defesa continuaram a ser contestados anos mais tarde. Os conservadores que abraçaram a posição de Ford ao aplicá-la a William O. Douglas trocaram de opinião quando ela foi empregada contra Richard Nixon (Republicano). Os Democratas que depreciaram a definição ampla de Ford no exemplo de Douglas se tornaram mais confortáveis com ela em tratar de Nixon. A posição de ambos os lados mudaria novamente anos mais tarde, quando Bill Clinton (Democrata) ficou sob escrutínio.⁴³

Desta forma, nos Estados Unidos da América, a linguagem incerta da Constituição no que tange ao *impeachment* acabou, sobretudo na segunda metade

⁴¹ KYVIG, David E.. **The age of impeachment...** *Op. Cit.* p. 95-96.

⁴² “Through the [Ford’s] speech would be best remembered for one sentence extreme when taken out of context, overall it was a thoughtful attempt to grapple with the Constitution’s impeachment provision, if not the specific case of Justice Douglas”. KYVIG, David E.. **The age of impeachment...** *Op. Cit.* p. 95.

⁴³ KYVIG, David E.. **The age of impeachment...** *Op. Cit.* p. 106.

do século XX, a ser utilizada de forma partidária e inconsistente na *Age of Impeachment*, adequando as interpretações a contextos específicos e que variam de acordo com o réu.

No ano seguinte ao julgamento do Presidente Bill Clinton, Frank O. Bowman III e Stephan L. Sepinuck se focaram no estudo de problemas a serem considerados ao definir os *High Crimes and Misdemeanors*. Iniciam os autores com a já referida colocação de Gerald Ford, ao trazer o monopólio da interpretação de significado ao Congresso. Os autores, para a devida interpretação, partem de cinco premissas: (a) *impeachable offenses*⁴⁴ não são limitadas a crimes: os autores apresentam que, na cultura jurídica inglesa predominante à época da elaboração da Constituição, *high misdemeanor* era um comportamento não criminoso de abuso de poder, negligência, invasão das prerrogativas do Parlamento e quebra de confiança. A conclusão, por certo, é que a *criminalidade* não é um pré-requisito do *impeachment*. Os autores citam, como exemplo, a recusa de Presidente em organizar a defesa do país contra invasão estrangeira; (b) há distinção entre condutas criminais *impeachable* (passíveis de *impeachment*) e *non-impeachable* (não passíveis de *impeachment*): as condutas devem ser lidas de forma conjunta (suborno, traição e *outros* altos crimes). Infere-se disto, para os autores, que as *impeachable offenses* se tratam de ofensas públicas que afetam o sistema democrático. O exemplo dado pelos juristas seria o Presidente que oferece suborno para admissão de seu filho num colégio. Conquanto seja uma conduta tipicamente criminoso, seria *non-impeachable*; (c) nem toda conduta criminal terá como consequência o *impeachment*⁴⁵: dirigir um ônibus ou trem intoxicado seria, por exemplo, uma *felony*, mas não uma *impeachable offense*. Não existe uma divisão prévia entre eles, cabendo-a ao Poder Político. A principal conclusão, no entanto, é a de que a recusa de um *impeachment* não é sinônimo de não punição, a qual poderá ocorrerá através de outras formas; (d) distinção entre *impeachable crimes* de *non-impeachable crimes*: para tal, Bowman III e Sepinuck trazem quatro critérios a serem analisados, quais sejam: (i) a relação entre a gravidade moral e o caráter político, o

⁴⁴ Na língua inglesa, há o verbo *to impeach*, o substantivo *impeachment* e o adjetivo *impeachable*. Mormente quanto à última, a tradução mais próxima seria *passível de impeachment*. Os autores se referem com constância à *impeachable offenses*, as quais seriam condutas passíveis de *impeachment*. Optar-se-á, aqui, por usar, predominantemente, o termo em inglês em virtude da insuficiência da tradução.

⁴⁵ No direito estadunidense, usualmente as condutas criminais são divididas entre *felonies* e *misdemeanors*. As primeiras de maior potencial ofensivo, as segundas de menor potencial ofensivo. No item (c), os autores estão tratando de *felonies*.

que leva, como consequência, ao entendimento de que uma *impeachable offense* é uma mistura entre ambos. Deve haver, assim, um nexos entre a conduta praticada e os deveres presidenciais. Como exemplo, os autores trazem o assassinato de um político rival ou a venda de estratégias militares para terroristas; (ii) a severidade dos crimes *aos olhos do direito penal*; (iii) os elementos da conduta criminosa e as suas circunstâncias; (iv) perjúrio e obstrução à justiça, devendo ser observado o *fórum* onde a mentira foi dita o seu assunto, o exemplo de *non-impeachable crime* neste caso seria o caso de Bill Clinton, ao mentir sobre assuntos envolvendo matéria sexual; (e) categoria de *impeachable offense*, a qual não deve ser iniciada pela *House of Representatives* e nem julgada pelo Senado: nesse sentido, os congressistas, segundo os autores, devem observar se o *impeachment* servirá de exemplo para evitar que futuros presidentes o repitam, se o afastamento do Chefe de Estado é necessário para proteger a República e, principalmente, se será bom ou ruim para o país a longo prazo.⁴⁶

Pode-se dizer que *um espectro ronda a América, o espectro do impeachment*. Hodiernamente o instrumento constitucional novamente passa a ser assunto vivo e cotidiano na vida dos estadunidenses.⁴⁷ O 45º Presidente Donald J. Trump, mesmo tendo maioria partidária em ambas as casas do Congresso, passa a ser alvo de *impeachment* decorrente dos baixos índices de popularidade e, principalmente, de polêmicas envolvendo obstrução à justiça – tal como o Presidente Nixon – e casos de espionagem e *vazamento* de informações a Estados estrangeiros, principalmente a Rússia.

⁴⁶ BOWMAN III, Frank O. Bowman, SEPINUCK, Stephen L. High Crimes & Misdemeanors: Defining the Constitutional Limits on Presidential Impeachment. **Southern California Law Review**, vol. 72, 1999. p. 1517-1565. Disponível em: <<http://scholarship.law.missouri.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1074&context=facpubs>>. Acesso em: 30 mai. 2017.

⁴⁷ *Washington Post*: disponível em: <https://www.washingtonpost.com/opinions/the-path-to-impeachment-is-an-uneasy-one/2017/05/28/79718632-4222-11e7-8c25-44d09ff5a4a8_story.html?utm_term=.6453164c7665>. Acesso em: 30 mai. 2017.

The New York Times: disponível em: <<https://www.nytimes.com/2017/05/18/us/politics/democrats-trump-impeachment.html>>. Acesso em: 30 mai. 2017.

USA Today: disponível em: <<https://www.usatoday.com/story/news/politics/2017/05/17/impeachment-donald-trumps-worst-nightmare/101790012/>>. Acesso em: 30 mai. 2017.

Em 23 de maio de 2017 o *Representative* Democrata Al Green, do estado do Texas, afirmou que está esboçando os artigos para apresentar o pedido de *impeachment* do Presidente Donald J. Trump. Disponível em: <<http://insider.foxnews.com/2017/05/23/donald-trump-impeachment-obstruction-justice-james-comey-russia-al-green>>. Acesso em: 30 mai. 2017.

2.2. O *IMPEACHMENT* PRESIDENCIAL NO BRASIL

Durante a Monarquia, existia uma espécie de *proto-impeachment* originado pela Lei de 15 de outubro de 1827, a qual possui características específicas, dentre as quais se destacam: (i) ela era voltada aos Ministros, Secretários e Conselheiros de Estado; (ii) possuía um conteúdo criminal; (iii) possuía um rol taxativo de condutas passíveis de responsabilização⁴⁸; (iv) além do conteúdo, possuía penas criminais, não se restringindo ao afastamento do cargo e inabilitação temporária, inclusive com pena de morte para casos de traição; (v) possuía respaldo constitucional⁴⁹, inclusive permitindo a denúncia por qualquer cidadãos do Império⁵⁰; (vi) possuía rito específico, sendo a Câmara de Deputados responsável pela admissão e o Senado pelo julgamento.

Antes de se aprofundar na lei, é necessário fazer uma observação acerca do termo *crime de responsabilidade*, utilizado até hoje no ordenamento jurídico brasileiro.

⁴⁸ Veja-se, por exemplo, o artigo inicial do Capítulo I: Da natureza dos delictos, por que são responsaveis os Ministros e Secretarios de Estado, e das penas, que lhes corresponde

Art 1º Os Ministros e Secretarios de Estado são responsaveis por traição:

§ 1º Attentando por tratados, convenções, e ajustes, dentro ou fôra do Imperio, ou por outros quaesqueractos do seu officio, ou prevalecendo-se d'elle com dolo manifesto:

1º Contra a fôrma estabelecida do Governo.

2º Contra o livre exercicio dos poderes politicos reconhecidos pela Cosntituição do Imperio.

3º Contra a independencia, integridade, e defesa da nação.

4º Contra a pessoa ou vida do Imperador, da Imperatriz, ou de algum dos Principes, ou Princezas da imperial familia.

§ 2º Machinando a destuição da religião catholicaapostolica romana.

§ 3º São applicaveis aos delictos especificados neste artigo as penas seguintes.

Maxima: morte natural.

Média: perda da confiança da nação, e de todas as honras; inhabilidade perpetua para ocupar empregos de confiança, e cinco annos de prisão.

Minima: perda da confiança na nação, inhabilidade perpetua, restricta ao emprego, em que é julgado, e cinco annos de suspensão do exercicios dos direitos politicos.

⁴⁹ Art. 133. Os Ministros de Estado serão responsaveis

I. Por traição.

II. Por peita, suborno, ou concussão.

III. Por abuso do Poder.

IV. Pela falta de observancia da Lei.

V. Pelo que obrarem contra a Liberdade, segurança, ou propriedade dos Cidadãos.

VI. Por qualquer dissipação dos bens publicos.

Art. 134. Uma Lei particular especificará a natureza destes delictos, e a maneira de proceder contra elles.

⁵⁰ Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.

[...] XXX. Todo o Cidadão poderá apresentar por escripto ao Poder Legislativo, e ao Executivo reclamações, queixas, ou petições, e até expôr qualquer infracção da Constituição, requerendo perante a competente Auctoridade a effectiva responsabilidade dos infractores.

A Lei de 15 de outubro de 1827, conquanto possuísse características de *impeachment*, principalmente por trazer que os Ministros, Secretários e Conselheiros de Estado seriam julgados pelo Senado, era uma lei penal, através da qual se fazia adequada a utilização da palavra *crime*. Não à toa, a legislação permitia que o acusado fosse preso e utilizava terminologia específica como: réu, libelo, acareação, etc. Anos depois, na República, haveria a divisão entre crimes funcionais e processo de *impeachment*, permanecendo, contudo, a equivocada nomenclatura de crimes de responsabilidade. Neste sentido, Luiz Regis Prado e Diego Prezzi Santos afirmam que “esta origem, por assim dizer, *penal* da locução é geradora da equivocidade que ainda hoje consagra o referido conceito (“crime” de responsabilidade), e que muito problematiza seu estudo”.⁵¹

A fim de evitar a repetição de tal lapso, o presente trabalho utilizará, sempre que possível, o termo *impeachment* em substituição a crimes de responsabilidade.

Sobre o rito, algumas considerações devem ser feitas. Inicialmente, é mister ressaltar que o país era uma Monarquia Hereditária, Constitucional e Representativa, o que levava José Antonio Pimenta Bueno, o Marquês de São Vicente, a afirmar que “a responsabilidade dos ministros é o principio fundamental, a base do systema da monarchia representativa, que sem ella seria puramente nominal. A inviolabilidade do monarcha é a propria monarchia, é a condição essencial della”.⁵² Ou seja, embora os ministros pudessem ser acusados por qualquer cidadão, o monarca era inviolável, visando à manutenção do sistema.

Ao se comparar a Lei de 1827 com a atual Lei nº 1.079/1950 que regulamenta o *impeachment*, observa-se que ambas possuem um rito praticamente igual: “a camara de deputados, desde que uma tal denuncia lhe é apresentada, manda examina-la por uma commissão especial; e sendo attendivel ordena que se collijão as provas necessarias”.⁵³ A Lei não determinava quórum para admissibilidade da acusação, afirmando, apenas, que caso aceita a denúncia, ela será remetida ao

⁵¹ PRADO, Luiz Regis; SANTOS, Diego Prezzi. *Infração (crime) de responsabilidade e impeachment. Revista de Direito Constitucional e Internacional*, vol. 95, ano 24. São Paulo: Ed. RT, abr.-jun, 2016. p. 69.

⁵² BUENO, Jose Antonio Pimenta. **Direito publico brasileiro e analyse da Constituição do Imperio**. Rio de Janeiro : Typographia Imp. e Const. de J. Villeneuve & C., 1857. p. 112-113. Disponível: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/185600>>. Acesso em: 13 abr. 2017.

⁵³ BUENO, Jose Antonio Pimenta. **Direito publico brasileiro e analyse da Constituição do Imperio... Op. Cit.** p. 114.

Senado, possuindo quatro efeitos, conforme artigo 17: (a) o acusado fica suspenso do exercício de todas as funções pública até o final da sentença e impossibilidade, neste período, de ser admitido em qualquer outra função pública; (b) fica sujeito à acusação criminal; (c) pode ser preso em casos que a lei permita; (d) a remuneração será diminuída pela metade e, em caso de condenação, a perda total.

Chegando à Casa Alta, a Lei traz nos artigos 20 e 21 que “para julgar estes crimes, o Senado se converte em Tribunal de Justiça”, sendo que “todos o senador [sic] são Juizes competentes para conhecerem dos crimes de responsabilidade dos Ministros e Secretarios de Estado, e Conselheiros de Estado, e applicar-lhes a lei”. A própria lei traz algumas causas de impedimento e a possibilidade de que o réu afaste, sem justificar, até seis Senadores. A lei, em seguida, trazia de forma deveras detalhada de que modo seguiria a instrução. Para a sentença não havia quórum, tampouco possibilidade de recurso.

Tentou-se aplicar a Lei de 15 de outubro de 1827 várias vezes no decorrer do Brasil Império. Paulo Brossard afirma que, nos primeiros sete anos da Monarquia, pelo menos cinco ministros foram denunciados perante à Câmara, havendo necessidade de se defenderem (1827, 1828, 1831, 1832 e 1834). Após período de adormecimento, ela foi utilizada novamente em 1857 e findou-se aí. Ressalta-se que a única acusação que prosperou foi a de 1832 contra José Clemente Pereira, *mas o Senado, reunido como Tribunal de Justiça, na sessão de 9 de junho de 1832, em decisão unânime, absolveu o ex-Ministro de Guerra, cuja acusação fora decretada em 5 de agosto de 1831.*⁵⁴

Ao surgir a República, oriunda do apodrecimento da Monarquia, foi necessário um grande ativismo legislativo a fim de apagar os resquícios do antigo regime e dar os moldes necessários do novo sistema. Tais reformas originaram o que Paulo Bonavides chamou de Constituição de Bolso.⁵⁵ O primeiro grande documento foi o Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, o qual “proclama provisoriamente e decreta como fórmula de governo da Nação Brasileira a Republica Federativa, e estabelece as normas pelas quaes se devem reger os Estados Federaes”. Posteriormente o Decreto

⁵⁴ PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O impeachment**: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 41.

⁵⁵ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 1991. p. 210.

nº 6, de 19 de novembro de 1889 proclama eleições municipais, os Decretos 119-A e 181 são responsáveis pela forma laica de Estado instituindo o casamento civil. Além de acabar com títulos nobiliárquicos e mudar o nome de inúmeras instituições que remetessem à monarquia, o Código Penal, mesmo ainda sem uma Constituição, foi alterado, trazendo que: “art. 6º Este código não compreende: a) os crimes de responsabilidade do Presidente da República”. E é justamente a partir desse momento que a expressão *crimes de responsabilidade* se consolida como espécie de tradução à brasileira de *impeachment*.

Uma República pressupõe responsabilidade, ambos os conceitos são indissociáveis. Isso ocorre porque, afinal, “os exercentes da função pública, no regime republicano, fazem-no a título de representantes da comunidade ou do povo”⁵⁶. Se na Monarquia se tem um soberano que é o *próprio sistema*, é o Poder em si; na República, fala-se em Representação, o Poder emana unicamente do povo, o Administrador passa a ter competências, as quais, quando vilipendiadas, podem ser punidas.

Notadamente em virtude da influência de Rui Barbosa, a Constituição de 1891 é fortemente influenciada pela Carta estadunidense, conquanto possua algumas importantes divergências, sobretudo no conteúdo material do *impeachment*. Os constituintes optaram por apresentar um rol de condutas passíveis de *impeachment* (o qual foi seguido em sua quase total integralidade por todas as demais constituições do país). Veja-se:

Art 53 - O Presidente dos Estados Unidos do Brasil será submetido a processo e a julgamento, depois que a Câmara declarar procedente a acusação, perante o Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns, e nos de responsabilidade perante o Senado.

Parágrafo único - Decretada a procedência da acusação, ficará o Presidente suspenso de suas funções.

Art 54 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente que atentarem contra:

- 1º) a existência política da União;
- 2º) a Constituição e a forma do Governo federal;
- 3º) o livre exercício dos Poderes políticos;
- 4º) o gozo, e exercício legal dos direitos políticos ou individuais;
- 5º) a segurança interna do País;
- 6º) a probidade da administração;

⁵⁶ ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1985. p. 63.

7º) a guarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos;

8º) as leis orçamentárias votadas pelo Congresso.

§ 1º - Esses delitos serão definidos em lei especial.

§ 2º - Outra lei regulará a acusação, o processo e o julgamento.

§ 3º - Ambas essas leis serão feitas na primeira sessão do Primeiro Congresso.

Deodoro da Fonseca era, antes de Presidente, um General e mesmo como Chefe de Estado, continuou a agir como tal, o que gerava inúmeros atritos com o Congresso Nacional. Os parlamentares viram, na necessidade de elaborar uma lei de *impeachment*, a possibilidade de criar um mecanismo constitucional que permitisse afastar o presidente, mormente em virtude dos desastres oriundos do *Encilhamento*.⁵⁷ Destarte, elaboraram oito incisos específicos no artigo relativo a “dissipar ou gerir mal os bens da União”, os quais seriam nefastos para a continuidade do Presidente no poder. A resposta de Marechal Deodoro foi o Decreto nº 641, de 3 de novembro de 1891: “art. 1º Fica dissolvido o Congresso Nacional eleito em 15 de setembro de 1890”. O *impeachment*, mesmo antes de ser sancionado, causou o primeiro golpe da recém-instaurada República dos Estados Unidos do Brasil.

Após a Revolta da Armada, na qual a Marinha ameaçou bombardear o Rio de Janeiro caso Deodoro não reabrisse o Congresso, o primeiro presidente brasileiro renunciou, passando a Chefia do país ao também marechal Floriano Peixoto, o qual já de início anulou os decretos de Deodoro e, menos de dois meses depois, promulgou o Decreto nº 27, de 7 de janeiro de 1892 e o Decreto nº 30, de 8 de janeiro de 1892, referentes, respectivamente, ao processo e julgamento do Presidente da República e define os crimes de responsabilidade.⁵⁸

⁵⁷ “As medidas financeiras, intencionalmente meditadas para atrair ao novo regime a riqueza mobiliária – como fizera Alexander Hamilton no governo de Washington –, as classes urbanas do comércio, indústria, bancos, exportação, navegação etc., excitavam as iniciativas desenvolvimentistas e com elas as especulações febris. Toda a gente queria enriquecer depressa. Lançavam-se empresas e as classes médias se embriagavam com o jogo da Bolsa, na esperança de ganhos rápidos, fáceis e gordos. Era o “encilhamento” num quadro que recordava o de John Law, na França, cerca de dois séculos antes. O Visconde de Taunay, em *O Encilhamento*, e Afrânio Peixoto, em *Uma Mulher como as Outras*, descrevem coloridamente o clima emocional da época. Como por um toque da varinha mágica, o país agrário queria, de improviso, transformar-se numa potência industrial servida por largo setor terciário de comércio e Bancos, embora não dispusesse de know-how, nem de capitais suficientes. Multiplicavam-se as sociedades anônimas, companhias e iniciativas industriais. E a inflação disparou num clima de especulação geral”. BALEEIRO, Aliomar. **1891** (Coleção Constituições Brasileiras). 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. p. 12-13.

⁵⁸ Houve duas Revoltas da Armada. A primeira ocorreu quando Deodoro da Fonseca fechou o Congresso, a segunda quando Floriano Peixoto se recusou a seguir a Constituição Federal e convocar novas eleições. “O agravamento do conflito no sul, ao longo de 1893, pedia não somente reforços

A primeira grande característica do Decreto nº 30 é a afirmação, no artigo 2º de que “esses crimes serão punidos com a perda do cargo sòmente ou com esta pena e a incapacidade para exercer qualquer outro, impostas por sentença do Senado, sem prejuizo da acção da justiça ordinaria”. Ou seja, conquanto continuassem utilizando o termo *crime*, o Decreto aproximou-se do instituto estadunidense determinando que, ao contrário do previsto na Monarquia, *impeachment* acarretaria unicamente em perda de cargo e inabilitação. O legislador, certamente, cometeu um equívoco ao manter o mesmo nome (*crime de responsabilidade*), para um instituto diverso daquele previsto na Lei de 1827.

O Decreto é dividido em sete capítulos, cada um correspondendo a um crime de responsabilidade elencado pela Constituição.⁵⁹ A técnica legislativa é estranha, ora utilizando artigos para especificar condutas, ora incisos. 48 artigos e 12 incisos são destinados para descrever condutas passíveis de *impeachment*. Destarte, o legislador evitando utilizar-se apenas de termos genéricos, pormenorizou todas as ações que ensejariam um crime de responsabilidade. Dois pontos são de essenciais destaques: o primeiro é que por mais detalhado que tenha sido, ele utilizou termos vagos e cláusulas de abertura tal como “art. 48. Comprometter a honra e a dignidade do cargo por incontinencia publica e escandalosa, ou pelo vicio de jogos prohibidos ou de embriaguez repetida, ou portando-se com inaptidão notoria ou desidia habitual no

militares por parte do governo federal, mas também reforços orçamentários, que tiveram a sua aprovação dificultada pela oposição minoritária no Congresso e por alguns ministros, entre eles, José Custódio de Melo, que em 1891 havia liderado a ameaça de bombardeio ao Rio de Janeiro com a esquadra nacional caso Deodoro não renunciasse. [...] Ao longo de 1893, especulava-se que Floriano Peixoto não convocaria eleições – conforme requisitava a lei eleitoral – para o mandato seguinte, sendo inclusive um dos motivos pelo qual Custódio de Melo deixou o cargo de ministro, pois pretendia se candidatar e substituir Floriano Peixoto.

[...] A publicação de sua carta [de renúncia de Custódio de Melo] era feita paralelamente a um fato semelhante ocorrido em novembro de 1891: a tomada de embarcações oficiais na Baía de Guanabara, na capital federal, fazendo a mesma ameaça de antes: a deposição de Floriano Peixoto ou o bombardeio da cidade. A Revolta da Armada era mais uma pulsação de um regime que carecia de sustentação política, tendo no programa dos revoltosos, em parte exposto na declaração de Custódio de Melo, as diversas questões de ordem interna e externa decorrentes do advento da República”. PEREIRA, Gabriel Terra. **A diplomacia da americanização de Salvador de Mendonça** (1889-1898). São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. p. 111-113.

⁵⁹ I. Dos crimes contra a existência política da União; II. Dos crimes contra a Constituição e a forma do governo federal; III. Dos crimes contra o livre exercício dos poderes políticos; IV. Dos crimes contra o gozo e exercício legal dos direitos políticos ou individuais; V. Dos crimes contra a segurança interna do país; VI. Dos crimes contra a probidade da administração; VII. Dos crimes contra a guarda e emprego constitucionais dos dinheiros públicos e contra as leis orçamentárias (unificando, neste capítulo, os incisos 7º e 8º da Constituição).

desempenho de suas funções”. Outro ponto é que, ao se comparar com a atual Lei nº 1079/1950, pouquíssimas são as mudanças.

O Decreto nº 27, tratando sobre o processo e julgamento de Presidente e Ministro de Estado, é muito semelhante à Lei do Império, ou seja: (i) qualquer cidadão pode fazer a denúncia perante à Câmara de Deputados; (ii) forma-se uma Comissão Especial que elaborará um parecer e (iii) encaminha-se ao plenário da Câmara dos Deputados, cuja votação não apresentava quórum, podendo ser por maioria simples, (iv) em sendo acusado, os efeitos serão o de suspensão até sentença, sujeição à acusação criminal e redução pela metade da remuneração. Seguindo o modelo saxão, através do qual a própria Casa Baixa faz o papel de acusação, o artigo 13 determina que “a Camara nomeará uma comissão de tres membros para produzir a accusação do Senado”, (v) ao chegar no Senado, o Presidente do Supremo Tribunal Federal assume o julgamento, seguindo o modelo estadunidense, mesmo não se vendo motivos para tal, conforme já se explicou em subcapítulo anterior; (vi) após instrução e debates, o Presidente ou Ministro de Estado poderá ser condenado se tiver dois terços dos votos dos presentes.

Durante o período da República Velha, o instrumento não foi muito utilizado, afinal, a oligarquia Café-com-Leite não permitia muito espaço para eventuais partidarismos. Tal afirmação pode ser reforçada pelo de fato de que, nas 10 eleições do período, o vencedor teve, em média 85,6% dos votos.⁶⁰ A Constituição de 1934, por sua vez, em aspecto material acrescentou mais um crime: o descumprimento de decisões judiciais. Em aspecto processual, instituiu um Tribunal Especial composto por 3 Ministros da Corte Suprema, 3 senadores e 3 deputados, sendo presidida pelo Presidente da Suprema Corte, o qual possui apenas voto de qualidade. A acusação devia ter aprovação da Câmara dos Deputados, ficando, neste período, o Presidente da República afastado. Em aspecto processual, esse modelo é seguido pela Constituição fascista de 1937⁶¹, a qual restringe, em aspecto material, as condutas

⁶⁰ Prudente de Moraes obteve 88,38% em 1894; Campos Sales obteve 91,52% em 1898; Rodrigues Alves obteve 93,30% em 1902; Afonso Pena obteve 97,92% em 1906; Hermes da Fonseca obteve 64,35% em 1910; Venceslau Brás obteve 91,58% em 1914; Rodrigues Alves obteve 99% em 1918, mas morreu antes de assumir; Epiácio Pessoa obteve 70,96% em 1919, Artur Bernardes obteve 59,46% em 1922 e, por fim, Washington Luís obteve 99,70% em 1926.

⁶¹ “Um dos mais importantes artigos da nova Constituição, incluído nas disposições transitórias, igualmente não seria respeitado: aquela que prometia a submissão da própria Carta a um plebiscito nacional, a fim de legitimá-la pela vontade popular.

passíveis de impeachment àquelas que atentem contra a existência da União; a Constituição; o livre exercício dos Poderes políticos; a probidade administrativa e a guarda e emprego dos dinheiros público e a execução das decisões judiciais.⁶²

A Constituição de 1946 repete as condutas da Constituição de 1891 e as de 1967, 1969 e 1988 repisam-nas, retirando, contudo, a hipótese de “guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos”. A Constituição de 1946 traz, pela primeira vez, um quórum para a declaração de procedência de acusação: maioria absoluta. A condenação pelo Senado permanece em dois terços. As três Constituições seguintes seguem todas o padrão de dois terços para admissibilidade pela Câmara dos Deputados e dois terços para condenação pelo Senado Federal.

Sob a égide da Constituição de 1946 foi elaborada a Lei nº 1.079/1950, a qual “define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento”. Comparando-se com os demais já citadas, não se nota nenhuma grande diferença, exceto a inclusão de crimes de responsabilidade de Ministros de Estado e Procurador Geral da República, os quais não precisarão de autorização por parte da Câmara de Deputados e um capítulo específico para *impeachment* sob aspecto material e processual (cláusula de exceção) para governadores, o qual segue os modelos das Constituições da Era Vargas com Tribunal Especial.

No conturbado período da Quarta República (1946-1964) o *impeachment* foi utilizado, inclusive afastando dois esquecidos presidentes em 1955. Em 1950, Getúlio Vargas fora, pela primeira vez, democraticamente eleito. Com um discurso mais

[...] “Estou cansada dessa história de só te chamarem de ditador, usurpador, continuísta, oportunista”, cobrou Alzira, em conversa com o pai no mirante do Palácio Guanabara. “Queria saber por que ainda não fizeste o plebiscito para dar a esse Constituição foros de legalidade”.

[...] [Getúlio respondeu] “O golpe de 10 de novembro foi justamente para evitar qualquer movimento eleitoral, e agora me perguntas sobre plebiscito?”. NETO, Lira. **Getúlio**: Do Governo Provisório à ditadura do Estado Novo (1930-1945). São Paulo: Companhia das Letras, 2013. p. 320-321.

⁶² Conquanto fosse de inspiração fascista, a Constituição trazia um mandato presidencial e regras eleições, não sendo possível olvidar, todavia, que o texto foi elaborado pelo experiente Francisco Campos e o presidente era Getúlio Vargas, o qual, por natureza, não possuía muito apreço por Constituições. “Se o artigo 78 da Polaca fosse levado em consideração, aquele 10 de novembro de 1943 seria o último dia de Getúlio no Catete. A legislação em vigor previa que o mandato do presidente da República – que recomeçara a ser recontado em 1937, com a instauração do Estado Novo – era de seis anos. Teria chegado a hora, portanto, de passar a faixa presidencial ao sucessor. [...] Mas o artigo 171 da mesma Constituição estabelecia que, na vigência do estado de guerra, o presidente tinha a prerrogativa de suspender qualquer trecho da Carta Magna. Como o Brasil se encontrava oficialmente em luta contra o Eixo, Getúlio tornou sem validade o artigo que determinava a extensão do seu mandato e, sem ferir as regras estabelecidas, voltou a dilatar o próprio período de governo, que já se estendia por treze anos, iniciado em 1930”. NETO, Lira. **Getúlio...** Op. Cit. p. 441.

voltado para a esquerda, desagradou inúmeros setores da sociedade, enfaticamente os denominados *anticomunistas*. Recém redemocratizado o país, a oposição procurou uma maneira constitucional de afastar o Presidente de São Borja: o *impeachment*. Em 1954 o Deputado Wilson Leite Passos protocolou na Câmara de Deputados pedido de *impeachment* em face de Getúlio Vargas, acusado por ele de querer implantar uma República Sindicalista no Brasil, especialmente após aumento de 100% no salário mínimo. O pedido teve andamento na Casa Baixa. O Parecer nº 148, todavia, "opina pela não-aceitação da denúncia oferecida por Wilson Passos contra o Sr. Presidente da República", o que efetivamente ocorreu, havendo 136 votos contra 35 em 16 de junho de 1954.⁶³

Meses depois, Vargas, em virtude da crise política, suicida-se para evitar um novo golpe. Seguindo a previsão constitucional, seu vice, Café Filho assume. Em novembro de 1955, contudo, o presidente adoece, licenciando-se do governo e assumindo, então, Carlos Luz, Presidente da Câmara de Deputados. O país passava por um dos momentos politicamente mais turbulentos de sua história, sendo ameaças de golpes constantes. General Lott inicia um movimento para impedir que o novo presidente continuasse no poder, alegando que ele visava a um golpe de Estado. Temendo um golpe militar por parte de Lott, em 11 de novembro de 1955 a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ignorando completamente as determinações traçadas pela Lei nº 1.079/1950, aprovam o *impeachment* de Carlos Luz, o qual ficou apenas 3 dias no poder. Assume, então, Nereu Ramos, presidente do Senado Federal. Café Filho, já recuperado, afirmara que desejava retornar à presidência do país, ocorre, porém, que ele desagradava a Lott, o qual cria que ele impediria a posse do já eleito Juscelino Kubitschek. Com receio de novo golpe, mais uma vez, o Congresso Nacional *rasgou* a Lei nº 1.079/1950 e a Constituição Federal e em 21 de

⁶³ "Transcorridas apenas 48 horas do anúncio do aumento, a oposição protocolou na Câmara dos Deputados o pedido de impeachment contra o presidente da República, atendendo a uma denúncia de Wilson Leite Passos, cidadão que se autoqualificava líder estudantil e fora um dos fundadores da UND [...] acusava Getúlio Vargas de "traição à pátria" e de crimes de responsabilidade por má execução orçamentária e improbidade administrativa.

[...] No dia 16 de junho, a Câmara dos Deputados finalmente se reuniu em plenário para votar o impeachment de Getúlio Vargas. Houve uma batalha prévia de discursos, no qual não faltaram ataques de parte a parte entre governistas e oposição. [...] Posto em votação, o pedido de impeachment foi fragorosamente derrotado, como já era esperado. Um total de 136 parlamentares votou contra. Apenas 35, a maioria deles udenistas, se disseram a favor do afastamento de Getúlio Vargas da presidência da República. Em sua declaração ode voto, o deputado Armando Falcão reconheceu que o processo carecia de fundamentação jurídica. NETO, Lira. **Getúlio**: Da volta pela consagração popular ao suicídio (1945-1954). São Paulo: Companhia das Letras, 2014. p. 286-291.

novembro a Câmara aprovou o *impeachment* e dia 22 o Senado condenou Café Filho.⁶⁴ Tal período ficou conhecido como Novembrada.

É de se notar, diante do relato, que o *impeachment* tem um histórico tenebroso na história do país. No início da República ele foi contexto para o primeiro golpe do país pós-1889 ocasionando no fechamento do Congresso Nacional. Seu segundo uso foi para, através de ameaça militar, afastar dois presidentes sem possibilidade de nenhuma garantia processual. Anos depois, em 1964, o país passaria por um novo golpe militar e, obviamente, o *impeachment* seria olvidado, transformando-se, não numa peça de museu, mas num objeto, por medo, ignorado até a Nova República.

Neste interim, dois são os principais estudos no país sobre o *impeachment*: o primeiro, de 1965 e atualizado em 1992, de Paulo Brossard e o segundo, em 1992, de José Cretella Júnior.

Paulo Brossard, o qual anos mais tarde seria um dos Ministros do Supremo Tribunal Federal na época do *impeachment* de Fernando Collor de Mello, principia seu estudo analisando as relações entre responsabilidade e democracia, para o autor “a idéia de responsabilidade é inseparável do conceito de democracia. E o *impeachment* constituiu eficaz instrumento de apuração de democracia e, por conseguinte, de aprimoramento da democracia”.⁶⁵ O jurista, realiza, então, realiza um amplo levantamento histórico do instituto no Brasil. Inicia a análise pelo Brasil Colônia, tece apontamentos sobre o sistema inglês e estadunidense de responsabilidade de autoridades, analisa as idiosincrasias no Brasil Imperial, versando, principalmente, pelo seu caráter criminal e chega, enfim, à República.

Paulo Brossard indaga, também, sobre a natureza das condutas passíveis de *impeachment*, afirmando, de imediato que *crimes de responsabilidade não são crimes. Não correspondem a ilícitos penais. [...] E o crime de responsabilidade não acarreta sanção criminal, mas apenas a sanção política, taxativamente expressa na Constituição*. Desta forma, arremata o autor que eles são *infrações políticas da alçada do Direito Constitucional*.⁶⁶ Destarte, conquanto de maneira residual, por vezes, os Direitos Penal e Processual Penal sejam utilizados, o *impeachment* é de conteúdo

⁶⁴ Disponível em: < <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/31/dois-presidentes-do-brasil-sofreram-impeachment-em-1955>>. Acesso em: 13 abr. 2017.

⁶⁵ PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O impeachment...** *Op. Cit.* p. 7.

⁶⁶ PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O impeachment...** *Op. Cit.* p. 57.

eminentemente constitucional, porquanto político. Repisa-se, contudo, que, em sendo a Constituição um sistema, sua análise não deve ser feita de maneira isolada, devendo, por exemplo, serem observadas as garantias processuais trazidas pela Carta Maior.

Neste tocante, o autor destina capítulo específico para o estudo da natureza do *impeachment*. Para o jurista, pode haver três possibilidades: penal, política ou mista. Baseando-se na doutrina estadunidense, Brossard se alinha à segunda hipótese, pois o *impeachment* “não se origina senão de causas políticas, objetiva resultados políticos, é instaurado sob considerações de ordem política e julgado segundo critérios políticos – julgamento que não exclui, antes supõe, é óbvio, a adoção de critérios jurídicos”.⁶⁷ Isto, todavia, não descarta institutos de outras áreas do Direito, sobretudo Processual Penal. Alinha-se, aqui, à posição do autor de processo político. Brossard, contudo, citando Gabriel Luiz Ferreira em estudo no começo do século XX, faz uma distinção entre processo jurídico e processo político, afirmando que não se os pode confundir, pois ambos partem de fundamentos diversos e visam a fins distintos.⁶⁸ Tal colocação, todavia, não prospera face à Constituição de 1988. O processo não é político em virtude dos fins buscados, mas exclusivamente em virtude do *Juiz Constitucional*, qual seja o Senado Federal. Conquanto tal trecho não seja explícito na Lei nº 1.079/1950 ou na Constituição Federal, a ideia central do *impeachment* permanece sendo a de que “para julgar estes crimes, o Senado se converte em Tribunal de Justiça”.

Um último ponto apontado por Paulo Brossard e que merece atenção especial se refere a abusos, discricção e arbítrio. Três são os possíveis abusos apresentados pelo autor: (a) acusar e condenar alguma autoridade *inocente*, mesmo cumprindo as formalidades; (b) a Câmara abster-se de decretar acusação e (c) Senado absolver em casos flagrantes de culpa. Para os três casos, o jurista mitiga os abusos e afirma que “quando, porém, tal situação ocorresse, haveria ela de ser tomada como tributo pago

⁶⁷ PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O impeachment...** *Op. Cit.* p. 76.

⁶⁸ PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O impeachment...** *Op. Cit.* p. 81-82.

à natureza do homem e à precariedade de suas instituições”.⁶⁹ Para autor, desta forma, a Câmara e o Senado podem praticar abusos, excessos, erros ou violência.

Cretella Júnior, ao seu turno, inicia seu estudo definindo *impeachment* como “o procedimento jurídico-político de direito público, tendente a afastar do cargo público ou de governança aquele que cometeu crimes comuns ou de responsabilidade capitulados taxativamente na Constituição ou em lei especial, regulamentadora do Texto Constitucional”.⁷⁰ De início, discorda-se de tal definição por entender, aqui, que *impeachment* é cabível unicamente no caso dos ditos crimes de responsabilidade, não possuindo, ao menos de forma imediata, relação com crimes comuns.⁷¹ Neste diapasão, o autor considera sua natureza como política, trazendo, ao contrário do afirmado por Paulo Brossard, que o rito é genuinamente jurídico, devendo apresentar todas as garantias processuais, enfaticamente a ampla defesa e o contraditório.

O que se destaca, contudo, na teoria apresenta por Cretella Júnior se refere à necessidade, para o autor, de instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, as quais, como leciona José Afonso da Silva, possuem três requisitos: (a) requerimento de pelo menos um terço dos membros de cada Casa ou de ambas; (b) a finalidade deve ser a apuração de fato determinado e específico; (c) prazo de funcionamento deve ser certo e limitado.⁷² Assim, para ele, o processo de *impeachment* será desdobrado em três fases: a primeira é a apreciação, pela Câmara dos Deputados, do relatório elaborado por Comissão Parlamentar de Inquérito, a

⁶⁹ “Alegue-se que a imaginação carregou nas cores do quadro. Talvez. Mas ela serve para mostrar que, se grave é o abuso do Senado ao condenar injustamente, não menos grave é o Senado absolver a autoridade que devia ser despejada no governo, como imperativo de salvação nacional.

Da mesma forma, se por erro, prepotência, espírito de vingança ou mesquinho facciosismo, a Câmara decreta a acusação do Presidente, e o Senado a julga procedente, a autoridade injustamente acusada e destituída injustamente não tem recurso algum, nem Corte de justiça, ante a qual possa pleitear e haver reforma ou revisão da iniquidade de que tenha sido vítima. Recurso ou ação judicial não existe, como tribunal competente não há, através do qual a autoridade condenada em processo de responsabilidade possa pleitear reforma ou revisão. A lei não estabelece o recurso nem instituiu tribunal.

Não existe remédio legal para a decisão do Senado, seja ela contrária à autoridade, seja contrária à Nação”. PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O impeachment...** Op. Cit. p. 176-179.

⁷⁰ CRETELLA JÚNIOR, José. **Do impeachment no Direito brasileiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992. p. 10.

⁷¹ É de se ressaltar que, ao fim do livro, o autor contradiz a própria definição ao afirmar que “se um Chefe de Governador pratica um crime comum, será submetido a julgamento, cuja natureza é – e sobre isso não paira a menor dúvida – penal. Fica, pois o crime comum fora da área abrangida pelo *impeachment*, instituto de natureza política, nunca de índole penal”. CRETELLA JÚNIOR, José. **Do impeachment no Direito brasileiro...** Op. Cit. p. 62-63.

⁷² SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 38.ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 520.

segunda é a fase de instrução perante o Senado Federal e, por fim, o julgamento.⁷³ Entende-se aqui que uma CPI é importante, mas não elemento essencial, devendo-se analisar o caso concreto no qual poderá, por exemplo, o denunciante já ter apresentado conteúdo probatório suficiente para indício de autoria e materialidade o qual pode justificar a acusação por parte da Câmara dos Deputados.

Em resumo, durante praticamente toda a República brasileira o *impeachment* foi apenas um instrumento teórico visto que: (a) na Primeira República (1889-1930) a política Café com Leite blindava de todas as maneiras o Presidente da República, fazendo com que o *impeachment* sequer fosse cogitado; (b) durante a Era Vargas (1930-1945) o Congresso Nacional esteve fechado durante quase o período inteiro e o Estado chegou, inclusive, a ser fascista; (c) na Quarta República (1945-1964) o instrumento chegou a ser utilizado algumas vezes, mas sempre voltado para realizar – ou evitar – golpes militares, o que se mostrou infrutífero; (d) na Ditadura Militar o *impeachment* era letra morta, dadas as características constantes do Estado policial pelo qual o país passou.⁷⁴ Ocorre, todavia, que na Nova República, o contexto mudou e o instrumento passou a ser utilizado, seja de maneira populista, seja de maneira, parafraseando Pontes de Miranda, política *stricto sensu*.

Após a redemocratização do país, houve sete eleições, dentre as quais três reeleições. Dos quatro presidentes (Fernando Collor de Mello, Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff), dois sofreram *impeachment*, dando origem ao que pode se chamar de Era do Impeachment. Foram apresentados

⁷³ CRETELLA JÚNIOR, José. **Do impeachment no Direito brasileiro...** Op. Cit. p. 65.

⁷⁴ “Com a convocação da Assembléia Nacional Constituinte [em 1985] encerra-se um círculo de instabilidade da República que soma sete dissoluções do Congresso Nacional: 1889, 1891, 1930, 1937, 1966, 1968, 1977; quatro governos provisórios: Deodoro da Fonseca-1889, Junta Militar-1930, Paschoal Ranieri Mazzili-1964, Junta Militar-1969; duas renúncias presidenciais: Manoel Deodoro da Fonseca-1891, Jânio da Silva Quadros-1961; três presidentes impedidos de tomar posse: Júlio Prestes de Albuquerque-1930, João Belchior Marques Goulart-1964, Pedro Aleixo-1969; cinco presidentes depostos: Washington Luís Pereira de Sousa-1930, Getúlio Dornelles Vargas-1945, João Fernandes Campos Café Filho/Carlos Coimbra da Luz-1955, João Belchior Marques Goulart-1964, Arthur da Costa e Silva/Pedro Aleixo-1969; suicídio de um presidente: Getúlio Dornelles Vargas no segundo mandato-1954; três constituintes; cinco constituições diferentes 1892, 1934, 1937, 1946, 1967; três longos períodos ditatoriais-1930/34, 1937/45, 1964/85; nove governos autoritários; doze estados de sítio; dois estados de guerra; dezessete atos institucionais; dezenove rebeliões militares; e um sem-número de cassações, banimentos, exílios, intervenções nos sindicatos e universidades, censuras à imprensa, prisões, torturas e assassinatos políticos. Nos últimos 58 anos, somente um presidente civil, Juscelino Kubitschek de Oliveira (MG) terminou o mandato”. SILVA NETO, Casimiro Pedro da. **A construção da democracia: síntese histórica dos grandes momentos da Câmara dos Deputados, das assembleias nacionais constituintes e do Congresso Nacional.** Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003. p. 594

à Câmara dos Deputados 29 pedidos de *impeachment* em face de Collor, 24 em face de Fernando Henrique, 34 em face de Lula, 68 em face de Dilma Rousseff e, até junho de 2017, 18 em face de Michel Temer.⁷⁵

Destarte, conquanto o andamento de um pedido dependa diretamente do Presidente da Câmara dos Deputados, é evidente que o *impeachment* passou a ser utilizado como forma de pressão contra o Presidente da República. Deve-se ressaltar, contudo, que o *impeachment* possui características específicas, enfaticamente um processo justo e constitucional, não sendo possível, desta forma, utilizá-lo como espécie de *recall* privativo do Congresso Nacional. Neste sentido, Saulo Ramos, em parecer no caso Collor, afirmou que *não sendo observado o processo legal, a história registrará a eventual sentença condenatória como ato de deposição*.⁷⁶

Pode-se dizer que *um espectro ronda a América, o espectro do impeachment*. Hodiernamente o instrumento constitucional continua a ser assunto vivo e cotidiano na vida dos brasileiros. O 37º Presidente empossado Michel Temer, mesmo tendo maioria em ambas as casas do Congresso, passa a ser alvo de *impeachment* decorrente dos baixos índices de popularidade e, principalmente, de polêmicas envolvendo obstrução à justiça e prevaricação em virtude de áudio gravado pelo empresário Joesley Batista, o qual, inclusive, já resultou em duas denúncias no Supremo Tribunal Federal. Quanto à primeira, foi negada, pela Câmara dos Deputados, autorização para instauração de ação penal em face do Presidente da República⁷⁷; quanto à segunda, ela foi apresentada em 14 de setembro de 2017 pelo Procurador-Geral da República, mesma data da última revisão deste trabalho, o que impede pormenorização do seu deslinde.

Quanto ao Poder Executivo Federal, vive-se, inegavelmente, na Era do Impeachment, o que não ocorre no Judiciário, tampouco nos estados, conforme se analisará em capítulo próximo. Se utilizado de modo juridicamente correto, não há nenhum desvio democrático, afinal, o desenho constitucional permite, visto que a

⁷⁵ Disponível em: <<http://piaui.folha.uol.com.br/lupa/2017/06/02/pedidos-impeachment-temer/>>. Acesso em: 02 jun. 2017.

⁷⁶ BENEVIDES, Mauro (org). **O impeachment no Senado Federal**. 2. ed. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1993. p. 88.

⁷⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inquérito nº 4.483, Relator Min. Edson Fachin.

Democracia reside, primordialmente, em ambas as Casas do Congresso Nacional.⁷⁸ Repisa-se incansavelmente, todavia, que é um processo constitucional, devendo todos os princípios e garantias serem rigorosamente seguidos, sob risco de nulidade em aspecto processual e golpe/deposição em aspecto político.

2.3. DEFINIÇÕES E CARACTERÍSTICAS DO *IMPEACHMENT*

Após as análises do *impeachment* nos Estados Unidos da América e de como ele surgiu no Brasil, verticalizar-se-á o estudo para explorar, de maneira jurídica, o instrumento em si. O modo como detentores do poder público são, em determinados casos, impedidos de manter seu cargo é uma expressão de soberania do país, devendo, é óbvio, respeitar os demais princípios constitucionais, tendo, aqui, como guia a clássica colocação de Eros Grau de que direito não é interpretado em tiras e pedaços, devendo sê-lo a partir de uma ideia de harmonia e unicidade.⁷⁹

O termo *impeachment* na doutrina brasileira é polissêmico, devendo merecer uma análise acerca do seu sentido. Em termos semânticos, o verbo *to impeach* significa acusar.⁸⁰ O *impeachment*, neste sentido, seria a acusação a ser votada pela Câmara Baixa. Em termos técnicos, pautado no vernáculo anglicano, seria *a acusação formulada pela representação popular, ou seja, a primeira fase do processo de responsabilidade, que, no sistema brasileiro, termina com o afastamento provisório da autoridade processada*.⁸¹ No Brasil, no entanto, a palavra ao ser incorporada à

⁷⁸ Além disso, a utilização do sistema eleitoral proporcional para Câmara dos Deputados reforça a posição da Casa como verdadeira representante da Democracia no país. “A democracia constitucional brasileira não se caracteriza simplesmente pela identificação com a vontade da maioria. Ainda que adote, nas hipóteses de decisões políticas submetidas ao debate público, a regra da maioria – e algumas vezes exija uma maioria qualificada para determinadas matérias – a Constituição não se contenta com esse mecanismo. Parte de uma democracia inclusiva, evidenciada pelo princípio do pluralismo político (e pelo consequente pluralismo partidário) e pela adoção do sistema eleitoral proporcional, que impõe a convivência institucional de distintos modos de pensar e garante um espaço político efetivo para as concepções de vida não hegemônicas”. SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral**. Curitiba, 2010. 356 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, p. 25.

⁷⁹ GRAU, Eros Roberto **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do Direito**. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 34.

⁸⁰ BLACK, Henry Campbell. **Black’s Law Dictionary**. 6. ed. St. Paul: West Publishing Co, 1990. p. 753

⁸¹ PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O impeachment...** *Op. Cit.* p. 5-6.

língua⁸², passou a designar todo o processo, englobando a acusação feita por qualquer cidadão, a primeira votação na Câmara dos Deputados e o posterior julgamento pelo Senado Federal.⁸³ É mister trazer um terceiro sentido para *impeachment* que, erroneamente, se traduz como impedimento⁸⁴, ou seja, a pena oriunda do processo. Não se pode querer fixar um conceito que, na construção jurídico-social passou ser fluido, o presente trabalho, no entanto, se volta mais para o segundo sentido, do *impeachment* como processo. Quando for utilizado outro significado, indicar-se-á.

É trabalho da doutrina delimitar os contornos do *impeachment*, apontar suas principais características e evidenciar seus limites. Para tal, define-se-o como o instrumento constitucional através do qual o Poder Legislativo, utilizando a toga do Judiciário, processará e julgará altos agentes públicos por condutas reprováveis – não necessariamente criminosas – tendo como consequência o afastamento do cargo e a inabilitação para exercício de função pública durante prazo limitado.

Destarte, cinco aspectos merecem maiores explicações: (i) *impeachment* como instrumento constitucional; (ii) *impeachment* como julgamento político; (iii) *impeachment* contra altos cargos públicos; (iv) *impeachment* somente para condutas reprováveis; (v) *impeachment* visando ao afastamento do cargo e inabilitação por período limitado.

(i) *impeachment* como instrumento constitucional: a Constituição, entre outros conceitos, define de que forma o poder político se organizará em um Estado, ora servindo como reflexo da realidade posta, a *Constituição como folha de papel*; ora como instrumento de limitação do poder, possuindo exemplificação na Declaração dos

⁸² A própria Academia Brasileira de Letras reconhece a existência da palavra, conforme é possível extrair em consulta ao VOLP (Vocabulário Ortográfico da Língua Portuguesa), embora seja estrangeirismo, por isso, no presente trabalho, ela sempre é grafada em itálico: *impeachment*. s.m. ing. Estrangeira. Disponível em: <<http://www.academia.org.br/nossa-lingua/busca-no-vocabulario>>. Acesso em: 31 mai. 2017.

⁸³ Gilmar Mendes, por exemplo, utiliza-se deste segundo sentido: “no caso do *impeachment* [processo de] do Presidente Collor, houve por bem o acusado apresentar a renúncia após iniciado o julgamento perante o Senado Federal”. MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 958.

⁸⁴ O próprio Senado Federal, por vezes, utiliza tal falsa tradução: “Senado aprova impedimento de Dilma Rousseff: O Plenário do Senado aprovou nesta quarta-feira (31) o afastamento definitivo da presidente Dilma Rousseff por crimes de responsabilidade. Os 81 senadores votaram, sendo 61 favoráveis ao *impeachment* e 20 contrários”. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2016/08/senado-aprova-impedimento-de-dilma-rousseff>>. Acesso em 31 mai. 2017.

Direitos do Homem e do Cidadão de 1789: “art. 16: Toda sociedade na qual não está assegurada a garantia dos direitos nem determinada a separação dos poderes, não tem Constituição”. Neste último contexto, encontra-se a chamada *força normativa da Constituição*.

Ferdinand Lassale define a Constituição como *a soma dos fatores reais do poder que regem um país*.⁸⁵ Para o autor, desta forma, haveria, de um lado, a Constituição citada e doutro uma Constituição jurídica, as quais, por sua vez, relacionam-se. Lassale traz, no caso da Prússia, como exemplo de fatores reais do poder a monarquia, a aristocracia, a grande burguesia, os banqueiros, a pequena burguesia e a classe operária. Todos eles – em especial suas relações – formam a *Constituição* do Estado. De outro lado, eles são colocados em *folha de papel*, são escritos, e, a partir de então, “incorporados a um papel, não são simples fatores reais do poder, mas sim verdadeiro direito, nas instituições jurídicas, e quem atentar contra eles atenta contra a lei”.⁸⁶ Desta forma, a possibilidade do *impeachment* seria uma relação de tais poderes: desde a derrocada do Absolutismo e ascensão da burguesia através de revoluções – sociais ou culturais - o chefe do Executivo não possui poder ilimitado e tal fato é incorporado à folha de papel.⁸⁷

Konrad Hesse contrapõe a teoria de Lassale. Para ele, é inegável a existência do embate entre as relações de poderes na sociedade, contudo, a Constituição não é um reflexo dele, mas sim um elemento autônomo na teia social, a qual ganha força normativa quando determinados elementos históricos estão presentes. O autor, neste sentido, afirma que *a norma constitucional somente logra atuar se procura construir o futuro com base na natureza singular do presente*.⁸⁸ Assim, a Constituição tem uma *vontade* a qual deve ser preservada. Desta forma, a possibilidade do *impeachment* seria uma relação de tais poderes: a Constituição determina que o chefe do Executivo

⁸⁵ LASSALE, Ferdinand. **O que é uma Constituição?** Leme: CL EDIJUR, 2014. p. 27.

⁸⁶ LASSALE, Ferdinand. **O que é uma Constituição?**... *Op. Cit.* p. 28.

⁸⁷ Deve-se ressaltar que até hoje alguns Estados continuam a se basear num conceito de soberania do Parlamento. A Constituição do Reino dos Países Baixos, por exemplo, determina que: article 120 The constitutionality of Acts of Parliament and treaties shall not be reviewed by the courts. Disponível em: <<https://www.government.nl/documents/regulations/2012/10/18/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands-2008>>. Acesso em: 31 mai. 2017.

⁸⁸ HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991. p. 18.

não possui, em determinado tempo histórico, poder ilimitado e que tal preceito deve ser garantido.

O *impeachment*, principalmente de um chefe do Executivo, representa grande choque à estabilidade do poder político, de forma que possui a necessidade de respaldo constitucional. É evidente que normas infraconstitucionais podem detalhar a vontade do constituinte original a fim de corrigir imperfeições e adaptar situações, contudo, a determinação deve partir do *topo da pirâmide*.

O que se expôs não encontra muita dificuldade de se afirmar em aspecto federal. É o que ocorre, por exemplo, no Brasil. A Constituição de 1988 traz normas específicas sobre o *impeachment*⁸⁹ e a Lei nº 1.079/1950 as pormenoriza. É de ressaltar, contudo, que em Estados federais como Argentina, Estados Unidos da América, Itália e Brasil, o mesmo deve ocorrer nos estados autônomos.

Desta forma, o *impeachment* nos entes federados deve ser trazido pelas Constituições estaduais como exercício da autonomia gozada, podendo, eventualmente, ser pormenorizado em lei específica. Deve-se ressaltar, inclusive, que

⁸⁹ O esqueleto do direito material e processual do *impeachment* para Presidente da República está presente nos artigos 85 e 86 da Constituição Federal:

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

I - a existência da União;

II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;

III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;

IV - a segurança interna do País;

V - a probidade na administração;

VI - a lei orçamentária;

VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

Art. 86. Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade.

§ 1º O Presidente ficará suspenso de suas funções:

I - nas infrações penais comuns, se recebida a denúncia ou queixa-crime pelo Supremo Tribunal Federal;

II - nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pelo Senado Federal.

§ 2º Se, decorrido o prazo de cento e oitenta dias, o julgamento não estiver concluído, cessará o afastamento do Presidente, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo.

§ 3º Enquanto não sobrevier sentença condenatória, nas infrações comuns, o Presidente da República não estará sujeito a prisão.

§ 4º O Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções.

tal instrumento não é forma única e inequívoca de garantia de democracia, podendo, inclusive, não existir.

(ii) *impeachment* como julgamento político: a natureza do processo de *impeachment* é tema intrigante e que origina uma importante característica. Fala-se em julgamento político não por *parcialidade partidária*, mas em virtude daquilo que o Ministro Teori Zavascki chamou, em *obiter dictum*, de *Juiz Constitucional*:

Submete-se a exame do Supremo Tribunal Federal questão relacionada a processo por crime de responsabilidade da Presidente da República (*impeachment*), que, **como se sabe, não é da competência do Poder Judiciário, mas do Poder Legislativo** (art. 86 da CF). Sendo assim, **não há base constitucional para qualquer intervenção do Poder Judiciário que, direta ou indiretamente, importe juízo de mérito** sobre a ocorrência ou não dos fatos ou sobre a procedência ou não da acusação. **O juiz constitucional dessa matéria é o Senado Federal**, que, previamente autorizado pela Câmara dos Deputados, assume o papel de tribunal de instância definitiva, cuja decisão de mérito é insuscetível de reexame, mesmo pelo Supremo Tribunal Federal. Admitir-se a possibilidade de controle judicial do mérito da deliberação do Legislativo pelo Poder Judiciário significaria **transformar em letra morta o art. 86 da Constituição Federal**, que atribui, não ao Supremo, mas ao Senado Federal, autorizado pela Câmara dos Deputados, a competência para julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade.⁹⁰

Da seguinte decisão, é possível extrair as duas vertentes de tal característica:

(a) o processo de *impeachment* possui uma natureza única, a qual é particularizada por (b) membros do Legislativo agindo como juízes. Resumidamente, afirma-se que embora o processo de *impeachment* possua alguns elementos de direito penal, ele é basicamente um processo político concebido para lidar com a má conduta de altos funcionários públicos, conforme será mais bem detalhado por itens seguintes. O aspecto político é decorrente do fato de que os juízes não são membros do Poder Judiciário, mas sim membros que foram eleitos como representantes do Poder Legislativo.⁹¹ Por isso se fala em utilização da toga do Judiciário, afinal, o Legislativo

⁹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 34.193, Relator Min. Teori Zavascki. Pedido Liminar. Decidido em 11.05.2016. Grifo nosso. No mesmo sentido: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 34.341, Relator Min. Teori Zavascki. Pedido Liminar. Decidido em 08.09.2016. Grifo nosso.

⁹¹ Alexander Hamilton afirmava que o Senado seria o melhor órgão para julgamento de *impeachment* em virtude de sua natureza deliberativa e independência frente às *paixões do momento*. “What other body would be likely to feed *confidence enough in its own situation* to preserve, unawed and uninfluenced, the necessary impartiality between an *individual accused*, and the *representatives of the people, his accusers?*” HAMILTON, Alexander. Federalist Paper nº 65: The Powers of the Senate

fará as vezes do Legislativo, podendo sua decisão, inclusive, transitar em julgado.⁹² Neste diapasão, é essencial relembrar o ensinamento de Pontes de Miranda de que “não há julgamento político, *sensu stricto*, do Presidente da República. Há julgamento jurídico”.⁹³ Conquanto possa parecer redundante, os juízes políticos, no caso de *impeachment*, conduzem um julgamento jurídico.

No sistema estadunidense tal afirmação é ainda mais evidente visto que o processo de *impeachment* não assume forma de *processo judicial*, mas sim de projeto de lei, o qual, através de um quórum qualificado será votado por ambas as casas do Congresso Nacional. No Brasil, optou-se por dar vestes judiciais ao procedimento político, sobretudo através do formato – aspecto formal – e da incongruente situação em que a sessão de julgamento será presidida pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal.

O processo de *impeachment* para os chefes de cargos executivos – e que por consequência possuem um mandato – deve ser pautado na celeridade, tendo, neste caso, uma lógica diversa do processo penal. Evidentemente que essa *instância* específica continua a trazer garantias e direitos ao acusado, um processo kafkiano⁹⁴ jamais encontra respaldo no constitucionalismo. A Constituição deve ser interpretada sistematicamente, ou seja, as garantias processuais de ampla defesa e contraditório continuam existindo, porém, visando à celeridade, alguns princípios clássicos do direito processual são mitigados ou até afastados. O melhor exemplo para o que se afirmou é a irrecorribilidade da decisão do Senado.⁹⁵ O juiz constitucional do

Continued. In: ROSSITER, Clinton (Org.). **The Federalist Papers**. New York: Signet Classics, 2003. p. 396.

⁹² É necessário repisar que o entendimento de julgamento político adotado neste trabalho é derivado não do processo em si, mas sim da natureza dos julgadores. Sob outra perspectiva, Egon Bockmann Moreira afirma que: “Daí que se falar do impeachment como “mero julgamento político” diz tudo e nada ao mesmo tempo. Diz tudo por que o conteúdo da escolha a ser feita pelos julgadores – o Poder Legislativo – não é jurídico, mas político. [...] Além disso, o processo de impeachment também é marcadamente jurídico: o devido processo legal, com todos os seus desdobramentos, precisa ser prestigiado à risca”. MOREIRA, Egon Bockmann. Impeachment: político ou jurídico?. **Jornal Gazeta do Povo**, Curitiba, PR, p. 1 - 1, 14 dez. 2015. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/justica-e-direito/colunistas/egon-bockmann-moreira/impeachment-politico-ou-juridico-6tfpfp2tc9wrqfz0vd58o6vq>>. Acesso em: 19 jul. 2017.

⁹³ MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946**. Tomo III. 4. ed. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1963. p. 137.

⁹⁴ Remete-se, aqui, à obra *O Processo* de Franz Kafka, na qual K., o protagonista, é preso e julgado sem nem saber a causa que levou a isto, tampouco a natureza dos procedimentos judiciais.

⁹⁵ Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero elencam os seguintes direitos fundamentais processuais: (a) direito fundamental ao processo justo; (b) direito fundamental à colaboração no processo; (c) direito fundamental à tutela adequada e efetiva; (d) direito fundamental à igualdade e paridade de armas; (e) direito fundamental ao juiz natural e ao promotor natural; (f) direito fundamental ao contraditório; (f)

impeachment é supremo em aspecto de direito material, não havendo espaço para recursos ou indagações a nenhum outro órgão. Ao assumir o papel de juízes, os membros do Poder Legislativo passam a ter o *poder do trânsito em julgado* mesmo que em função atípica.⁹⁶

Neste sentido, o aspecto formal utilizado pelos Estados Unidos da América demonstra que o entendimento que se deve ter sobre o controle judicial no procedimento de *impeachment* é o mesmo dado no controle de constitucionalidade de projetos legislativos, ou seja, mínimo e exclusivamente formal. É certo que, contemporaneamente, o Supremo Tribunal Federal tem tido uma postura mais ativista no que se refere ao controle de constitucionalidade de projetos de lei, mas isso não é mérito a ser seguido, enfaticamente por usurpar competência do Poder Legislativo, inclusive no que se refere ao controle de constitucionalidade preventivo.⁹⁷

direito fundamental à ampla defesa; (g) direito fundamental à prova; (h) direito fundamental à publicidade; (i) direito fundamental à publicidade; (j) direito fundamental à motivação das decisões; (k) direito fundamental à segurança jurídica no processo; (l) direito à assistência jurídica integral; (m) direito fundamental à duração razoável do processo. Os autores afirmam, contudo, que “a nossa Constituição não consagra o direito ao duplo grau de jurisdição no processo civil. [...] A mesma solução, contudo, não pode ser aplicada ao processo penal. É que a Convenção Interamericana de Direitos do Homem prevê expressamente o direito ao duplo grau de jurisdição no processo penal, de modo que é possível afirmá-lo como elemento essencial para a conformação do processo justo no âmbito penal. [...] É óbvio que o direito ao duplo grau não se aplica em caso de *competência penal originária* do Supremo Tribunal Federal”. SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 801.

⁹⁶ Ao tratar do desenho do Estado, Celso Antônio Bandeira de Mello afirmar que “função *legislativa* é a função do Estado, e somente ele, exerce por via de normas gerais, normalmente abstratas, que inovam inicialmente na ordem jurídica, isto é, que se fundam direta e indiretamente na Constituição. Função *jurisdicional* é a função que o Estado, e somente ele, exerce por via de decisões que resolvem controvérsias com força de “coisa julgada”, atributo este que corresponde à decisão proferida em última instância pelo Judiciário e que é predicado desfrutado por qualquer sentença ou acórdão contra o qual não tenha havido tempestivo recurso. Função *administrativa* é a função que o Estado, ou quem lhe faça as vezes, exerce *na intimidade de uma estrutura e regime hierárquicos* e que no sistema constitucional brasileiro se caracteriza pelo fato de ser *desempenhada mediante comportamentos infralegais* ou, excepcionalmente, infraconstitucionais, submissos todos a *controle de legalidade pelo Poder Judiciário*” in BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 35-36. Grifos no original. Com essa classificação, é possível afirmar que “a Constituição prevê uma série de hipóteses de exercício de funções atípicas pelos Poderes da República, com intuito de assegurar a normatividade do texto constitucional” in BACELLAR FILHO, Romeu Filipe; HACHEM, Daniel Wunder. As relações entre os Poderes da República no Estado brasileiro contemporâneo: transformações autorizadas e não autorizada. **Interesse Público - IP**, Belo Horizonte, ano 13, n. 70, nov./dez. 2011. p.48.

⁹⁷ Recentemente, duas decisões monocráticas de Ministros do Supremo Tribunal Federal determinaram que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, respectivamente, reanalisassem o mérito de determinados Projetos de Lei. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 34.530, Relator Min. Luiz Fux. Pedido Liminar. Decidido em 14.12.2016. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 34.562, Relator Min. Alexandre de Moraes. Pedido Liminar (Min. Luís Roberto Barroso). Decidido em 04.02.2017.

O Direito contemporâneo não é dividido de forma estanque em instância criminal, civil ou administrativa. Há várias situações que ultrapassam a clássica divisão e que devem ser estudadas de forma específica, criando hermenêutica e doutrina para cada caso. No direito brasileiro, o tema da improbidade administrativa é o que mais gera discussões no que tange ao debate de instâncias, querer definir sua natureza como penal ou civil, em verdade, apenas empobrece a discussão sobre seus mecanismos e características únicas. O mesmo ocorre para o *impeachment*. Determinada conduta pode não violar nenhuma lei penal, mas pode, pelos juízes constitucionais, ser passível de *impeachment*.⁹⁸ O contrário também é uma possibilidade, conforme já se analisou no caso de Samuel Chase. Por sua vez, também é possível que uma mesma conduta seja passível de um processo de *impeachment* e outro criminal sem caracterização de *bis in idem*.⁹⁹

Neste contexto, Paulo Brossard é categórico ao afirmar que “com a sanção criminal nada tem a ver com a sanção política a que está sujeita esta ou aquela autoridade”. Destarte, ao afirmar que elas efetivamente são distintas, o autor ratifica o posicionamento de que ambas “sem incorrer na pecha de *bis in idem*, podem conviver e efetivamente convivem ambas as penas, que são ajustadas a ilícitos autônomos e diferentes”.¹⁰⁰

Assim sendo, sua natureza é única, não se o podendo confundi-lo com direito penal sob risco de esvaziar o instrumento jurídico caracterizado pelo *juízo político*¹⁰¹, o qual se caracteriza pela extensão do Poder Judiciário aos membros do Poder Legislativo em decorrência de uma permissão/exigência constitucional.

⁹⁸ Nesse sentido: “an impeachment standard transcending criminal-law technicalities made good structural sense. A president who ran off on a frolic in the middle of a national crisis demanding his urgent attention might break no criminal law, yet such gross dereliction of duty imperiling the national security and betraying the national trust might well rise to the level of disqualifying misconduct”. ” in AMAR, Akhil Reed **America’s constitution: a biography...** Op. cit. p. 200.

⁹⁹ Deve-se reforçar, nesse sentido, a necessidade de respeito aos direitos fundamentais, afinal, “o Estado viola o interesse público qualificado pela Constituição não apenas quando descuida do interesse geral da comunidade, mas também quando, no desenvolvimento de suas funções, avança sobre o particular sem respeito aos seus direitos fundamentais”. GUEDES, Néilton. O princípio da congruência. In MARQUES, Mauro Campebell (coord.). **Improbidade administrativa: temas atuais e controvertidos**. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 289.

¹⁰⁰ PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O impeachment...** Op. Cit. p. 74.

¹⁰¹ Deve-se ressaltar, ainda, o cuidado que se deve ter para que o Poder Judiciário não se torne autoritário, afastando, por exemplo, um Chefe de Estado. Para um julgamento eminentemente político, pautado, inclusive, na *conveniência*, o Poder Legislativo é quem possui legitimidade democrática. “A judicialização da política, em maior ou menor grau, é um fenômeno verificável em todos os ordenamentos jurídicos aqui estudados [América Latina]. A questão principal é saber até que ponto isto

(iii) *impeachment* contra altos cargos públicos: o *impeachment* é, antes de tudo, uma exceção que visa ao afastamento e inabilitação. Sua natureza não é eleitoral, não devendo, por consequência, ser restringindo àqueles que possuam cargos eletivos. Nos Estados Unidos da América, o *impeachment* é possível contra *all civil Officers* (artigo II, seção 4), incluindo juízes. No Brasil, a Lei nº 1.079/1950 em conjunto com a Constituição Federal, aceita o *impeachment* contra Presidente da República, Ministros de Estado, Ministros do Supremo Tribunal Federal, Procurador Geral da República, Governadores e Secretários de Estado.

Ao fim e ao cabo, quem estará sujeito ao processo de *impeachment* será uma escolha que caberá ao constituinte ou ao legislador infraconstitucional, devendo ser, em concordância com sua natureza, voltado àqueles cargos que efetivamente sejam detentores de *poder público*.¹⁰² O *impeachment*, nesta seara, é uma forma de controle, é a possibilidade de represálias por condutas não condizentes com o cargo. Optou-se por denominar de *altos cargos públicos*, contudo, ressalta-se, aqui, que não se trata de hierarquia.

Repisa-se que os cargos passíveis de *impeachment* são reflexos da soberania do Estado, sendo característico de cada país. A Polônia, por exemplo, optou por um Tribunal específico para julgamento de altos cargos – o que, na presente definição não se caracteriza como um processo de *impeachment* propriamente dito – quais sejam o Presidente da República, o Primeiro Ministro, os membros do Conselho de Ministros, o Presidente do Banco Nacional da Polônia, o Presidente da Suprema Câmara de Controle, membros do Conselho Nacional de Rádio e Televisão, pessoas as quais o Primeiro Ministro concedeu poderes de gestão a um ministério e o Comandante-Chefe das Forças Armadas.¹⁰³

é legítimo e justificável. [...] Seria a expansão da jurisdição constitucional somente mais uma forma de autoritarismo que impregna a política latino-americana, apenas com uma mudança do centro do poder, ou seria ela, enfim, um caminho para a tão almejada estabilidade política e justiça social?”. SCHINEMANN, Caio César Bueno. “Estado de Coisas Inconstitucional” e Diálogo no Supremo Tribunal Federal. **Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná**, Curitiba, n. 7, 2016. p. 123.

¹⁰² Utiliza-se a expressão *poder* aqui de maneira lata. Lukes possui uma teoria tridimensional do poder, dividindo-se em: um ator social tendo poder sobre o outro que cumpre sua ordem; poder oriundo de omissão e poder estrutural de atores sociais cujos interesses são protegidos por regras jurídicas. LUKES, Steven. **Power: A Radical View**. New York: Palgrave MacMillan, 2005. p. 25-29.

¹⁰³ Artigo 198, disponível em: <<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>>. Acesso em: 09 abr. 2017

O Chile, por exemplo, permite a *acusación constitucional* em face do Presidente da República, Ministros da República, magistrados dos Tribunais Superiores, Controlador Geral da República, Generais ou Almirantes das Forças de Defesa Nacional, Delegados Presidenciais Regionais, Delegados Presidenciais Provinciais e autoridade que exerça governo de territórios especiais.¹⁰⁴ Ou seja, é um total exercício de soberania estatal.

(iv) *impeachment* somente para condutas reprováveis: indo ao encontro da característica anterior, as condutas passíveis de processo de *impeachment* devem ser oriundas de reprovação, de acordo com a Constituição. Desta forma, é importante reforçar que o *impeachment* não se relaciona diretamente com baixos índices de popularidade.

Alguns países optam pela adoção do sistema de *recall* ou revogação de mandato, o qual é um *instituto de direito político, de caráter constitucional ou não, possibilitando que parte do corpo eleitoral de um ente político (País ou a União Federal, Estados, Províncias, Distritos ou Municípios) convoque uma consulta popular para revogar o mandato popular antes conferido*.¹⁰⁵ Assim, o *recall* é uma espécie de direito de arrependimento na medida em que os próprios eleitores podem rever a confiança depositada em um agente público, sendo seus requisitos, também, um exercício de soberania do Estado. O *impeachment*, por sua vez, não envolve confiança ou arrependimento, mas sim condutas reprováveis, não condizentes com a função pública exercida, as quais podem ou não estar em concordância com a vontade popular.

A Lei nº 1.079/1950 elenca mais de sessenta condutas passíveis de *impeachment*. Destaca-se, contudo, que algumas possuem uma vagueza muito grande como, por exemplo, “proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decôro do cargo” (art. 9º, 7). Nos Estados Unidos da América, conforme já analisado, também há uma espécie de *cláusula de abertura*, o que levou o Gerald

¹⁰⁴ Artigo 52, disponível em: <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>>. Acesso em: 09 abr. 2017.

¹⁰⁵ CORDEIRO, Vinicius. **O controle dos mandatos populares pelo Legislativo no Direito Brasileiro**. Jus navigandi, 2005. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/7200/o-controle-dos-mandatos-populares-pelo-legislativo-no-direito-brasileiro>>. Acesso em: 19 jul. 2017. Em sentido semelhante: ÁVILA, Caio Márcio de Brito. **Recall – a revogação do mandato político pelos eleitores: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro**. São Paulo, 2009. 152 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo. p. 55.

Ford a afirmar que “uma ofensa passível de *impeachment* é aquela que a *House of Representatives* considera que o seja durante um determinado momento na história”.¹⁰⁶ Conquanto haja tal elasticidade, repisa-se que os direitos e garantias do acusado devem ser garantidos, de modo que qualquer processo kafkiano deve ser considerado nulo.

Ao redor do mundo, as Constituições tendem a possuir *cláusulas de abertura*. A Federação Russa, por exemplo, afirma que o *impeachment* poderá ocorrer em caso de alta traição ou graves crimes, sem, contudo, especificá-los.¹⁰⁷ O sistema da Coreia do Sul, por sua vez, traz como critério material a violação da Constituição ou outras leis no exercício de função oficial.¹⁰⁸ Ou seja, o mais comum é dar autonomia ao órgão julgador à determinação da conduta passível de *impeachment*, conquanto ela deva sempre observar garantias previstas na Constituição.

(v) *impeachment* visando ao afastamento do cargo e inabilitação limitada: essa característica é, também, a função do processo de *impeachment*. Conforme já explicado, não se trata de um caso de quebra de confiança entre cidadãos e oficial público, mas sim de conduta reprovável, a qual deverá ter como consequência o afastamento de quem a cometeu e uma *punição* de inabilitação para ocupar cargos durante prazo limitado de tempo.

No caso dos chefes do Poder Executivo, é necessário fazer um breve comentário acerca da democracia, afinal, um corpo político afasta um membro democraticamente eleito do exercício de poder. Para Eneida Desiree Salgado, o Estado contemporâneo possui como bases a democracia, a limitação do poder pelo Direito e a força normativa da Constituição, de modo que “a validade da atuação do Estado brasileiro depende, ainda e enquanto este for o fundamento do poder, do consentimento do povo, titular da soberania”.¹⁰⁹ A estrutura do *impeachment* permite

¹⁰⁶ “An impeachable offense is whatever a majority of the House of Representatives considers it to be at a given moment in history” in UNITED STATES SENATE. **Impeachment**. Disponível em: <https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Senate_Impeachment_Role.htm>. Acesso em: 05 mar. 2017. Conquanto essa frase seja consagrada, deve-se lê-la com a devida atenção, conforme explicado em capítulo anterior.

¹⁰⁷ Artigo 93, disponível em: <<http://www.constitution.ru/en/10003000-05.htm>>. Acesso em: 09 abr. 2017.

¹⁰⁸ Artigo 65, disponível em: <http://www.servat.unibe.ch/icl/ks00000_.html>. Acesso em: 09 abr. 2017.

¹⁰⁹ SALGADO, Eneida Desiree. **Constituição e democracia – tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico**: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 27.

tal afirmação, afinal, principalmente no Brasil, “a Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal” (art. 45, CF), de modo que a população, através de eleições, dá a permissão aos Congressistas para que, eventualmente, sejam os juízes constitucionais nos casos de *impeachment*.

É justamente neste sentido que o afastamento de um Governador ou do Presidente da República é feito, juridicamente, por juízes que foram eleitos, quais sejam os membros do Poder Legislativo. Assim, a pena passa a ser única: em caso de culpa, deverá a autoridade ser afastada e inabilitada, sem possibilidade de nada além disso.

Essa pena única, todavia, não afasta a possibilidade de outras condenações nas demais searas do direito. Um Presidente da República que, por exemplo, seja chefe de uma organização criminosa que regula preços de determinado produto no mercado poderá sofrer *impeachment* sendo afastado do seu cargo e inabilitado por oito anos, sofrer processo criminal e perante o Conselho Administrativo de Defesa Econômica.

Ao partir do entendimento de que o *impeachment* possui uma natureza política, é possível considerar a duplicidade dos processos e, por consequências, das penas. Paulo Brossard chega a mesma conclusão exemplificando que *algo semelhante ocorre quando, pela mesma e única falta, conforme seja ela, o funcionário público responde a processo administrativo e a processo penal, sujeito assim a pena disciplinar e a pena criminal*. O autor explica, então, que o sujeito com o *status* de funcionário poderá sofrer sanção disciplinar, enquanto que seu *status* de ser humano, capaz e responsável gera a possibilidade de sanção penal. *Dessa forma, em razão de um só fato, sanções administrativas podem coexistir com sanções penais, cada qual, é ocioso salientar, em sua órbita.*¹¹⁰ O Presidente da República, sob esse prisma, que comete delito sem qualquer relação com o cargo, estaria sujeito a processo penal, mas não político, o que Frank O. Bowman III e Stephan L. Sepinuck chamam de *non-impeachable offenses*. Brossard afirma, também, ser possível o oposto, havendo

¹¹⁰ PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O impeachment...** Op. Cit. p. 72.

processo político que não permita ação penal. Por fim, é possível, para o Presidente, também haver dupla sanção.

O *impeachment* do Presidente Fernando Collor, neste sentido, exemplifica o exposto. O Senado Federal considerou-o culpado, acarretando em seu afastamento e inabilitação para o exercício de cargos públicos durante oito anos. O Supremo Tribunal Federal, todavia, inocentou-o, alegando falta de provas. Por serem dois sistemas com hermenêuticas e finalidades diferentes, os resultados completamente opostos (condenação-absolvição) não significam *per se* nenhuma incongruência. É certo que Collor renunciara antes do julgamento definitivo do *impeachment* pelo Senado Federal visando a evitar a inabilitação, o órgão, contudo, condenou-o da mesma forma:

8. Tendo ficado extinto, pela renúncia o mandato presidencial do acusado, encerrou-se, no Senado, o processo de **impeachment**, por ter ficado prejudicado, quanto à sanção que poderia impor a mesma extinção (art. 52, parágrafo único, da Constituição Federal.)

9. No mais, atingido que foi o **quórum** de dois terços, pela condenação do acusado, declaro que o Senado o condenou à inabilitação, por oito anos, para o exercício da função pública, nos termos do mesmo dispositivo constitucional.¹¹¹

Por outro lado, deve-se criticar a decisão do Senado Federal, no *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff. O órgão julgador, sob a presidência do Ministro Enrique Ricardo Lewandowski, decidiu por *fatiar* a condenação¹¹², conquanto a Constituição Federal seja clara em afirmar que “nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo

¹¹¹ BRASIL. Senado Federal como Órgão Judiciário. Processo de *Impeachment*, Relator Sen. Élcio Álvares. Julgado em: 30 dez. 1992.

¹¹² Repisa-se que embora o Senado seja entendido como órgão Supremo para a decisão material do *impeachment*, o fatiamento – não obstante ter sido votado pelos Senadores como Destaque - para votação em separado de perda de mandato e inelegibilidade é compreendido como inconstitucional por violar o processo de *impeachment* em aspecto formal. Neste sentido, seria possível judicializar a questão.

das demais sanções judiciais cabíveis”. Ou seja, a inabilitação é uma consequência constitucional da perda do cargo. Observe-se a sentença:

III. Dispositivo

O Senado Federal entendeu que a Senhora Presidente da República DILMA VANA ROUSSEFF cometeu os crimes de responsabilidade consistentes em contratar operações de crédito com instituição financeira controlada pela União e editar decretos de crédito suplementar sem autorização do Congresso Nacional previstos nos art. 85, inciso VI, e art. 167, inciso V, da Constituição Federal, bem como no art. 10, itens 4, 6 e 7, e art. 11, itens 2 e 3, da Lei nº 1.079, de 10 de abril 1950, por 61 votos, havendo sido registrados 20 votos contrários e nenhuma abstenção, ficando assim a acusada condenada à perda do cargo de Presidente da República do Brasil.

Em votação subsequente, o Senado Federal decidiu afastar a pena de inabilitação para o exercício do cargo público, em virtude de não se haver obtido nesta votação 2/3 dos votos constitucionalmente previstos, tendo-se verificado 42 votos favoráveis à aplicação da pena, 36 contrários e três abstenções.¹¹³

Não se faz, aqui, juízo de valor acerca da hipótese trazida por Saulo Ramos de eventual abuso do Poder Legislativo ocasionando deposição, mas sim, critica-se o avilte constitucional patrocinado pelo Presidente da Suprema Corte do país ao violar a norma constitucional que determina, como condenação em caso de *impeachment*, a perda do cargo e a inabilitação política.

¹¹³ BRASIL. Senado Federal como Órgão Judiciário. Denúncia nº 1/2016, Relator Sen. Antonio Anastasia. Julgado em: 31 ago. 2016.

3 NA TEORIA: O *IMPEACHMENT* “À BRASILEIRA” E AS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS

Este capítulo terá uma dupla função de analisar o *estado da arte* do *impeachment* de Governadores nos Estados e no Distrito Federal. Inicialmente serão traçados breves comentários sobre o poder constituinte decorrente e o entendimento de Paulo Brossard acerca da relação entre *impeachment* e Constituições estaduais. Por isto, neste diapasão, o capítulo terá um viés mais teórico.

A fonte do supracitado prisma, contudo, será também empírica. Num primeiro momento serão averiguadas as Constituições estaduais para um debate acerca da forma que os constituintes decorrentes optaram por enquadrar o *impeachment* de Governadores, respeitando a autonomia regional, característica maior de um Estado Federado. A segunda parte deste capítulo, por sua vez, terá como base a Lei de Acesso à Informação. Através dela serão analisados os dados prestados pelas Assembleias Legislativas – e Câmara Legislativa, no caso do Distrito Federal – acerca dos pedidos e andamentos de processos de *impeachment* em face dos Governadores. Procurar-se-á analisar se a teoria encontra prática.

3.1. ANÁLISE DO *IMPEACHMENT* NAS CONSTITUIÇÕES DOS ENTES FEDERADOS

O poder constituinte derivado, no Brasil, é tema pouquíssimo estudado, sendo, usualmente, destinados poucos parágrafos nos manuais. Isso ocorre, é certo, em virtude do claudicante federalismo trazido pela Constituição Federal, a qual esvaziou as competências legislativas e administrativas – e, portanto, constitucionais – dos Estados e Municípios.

Antes de chegar nele, no entanto, é necessário tecer alguns comentários acerca do poder constituinte originário. Sieyès já afirmava que “não é aos notáveis que se deve recorrer, é à própria nação. Se precisamos de Constituição, devemos

fazê-la”.¹¹⁴ E a forma de fazê-la é, por certo, o poder constituinte, fonte de criação de normas constitucionais que instaurarão um novo ordenamento jurídico e social. É um ato imperativo na Nação – ou quem a *representa* – que romperá com um sistema antigo, cujo produto servirá como base para toda a nova estruturação da sociedade e do Direito ao mesmo tempo em que servirá como topo de uma cadeia normativa hierárquica.

Assim, Antonio Negri faz a interessante colocação de que *eis-nos, com essa definição, diante de um paradoxo extremo: um poder que surge do nada e organiza todo o direito*.¹¹⁵ Neste sentido é que haverá tensão e relação entre o poder constituinte e o constitucionalismo, o que romperia, de certa forma, com a ideia de total *ilimitação e insubordinação* daquele. Vera Karam, assim, afirma que existe um poder constituído antes do poder constituinte, o qual é a própria Constituição. Para a autora, a tensão entre democracia (poder constituinte) e os poderes constituídos tem como consequência a *Constituição Radical*, a qual constantemente reinventa o binômio direito e demandas.¹¹⁶

¹¹⁴ SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **O que é o Terceiro Estado?** Trad. Norma Azeredo. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1986. p. 113.

¹¹⁵ NEGRI, Antonio. **Poder constituinte**: ensaio sobre as alternativas da modernidade. Trad. Adriano Pilatti. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. p. 10. No mesmo sentido, Egon Bockmann Moreira, referindo-se a Douglass C. North, expõe o *paradoxo* entre política e direito no Poder Constituinte: “Tempos atrás, o jurista dedicava atenção a tal limiar quando estudava o Poder Constituinte: a situação em que a política se torna a razão de ser da Lei fundamental de um país (que, ao mesmo tempo, politicamente põe por terra a Lei fundamental anterior). Bem vistas as coisas, a Constituição é a única norma do sistema cujo motivo é essencialmente político. Todas as demais têm base jurídica (a própria Constituição). Daí o desconforto oriundo desse paradoxo: a norma juridicamente mais importante é aquela que não tem fundamento no Direito, mas na política”. MOREIRA, Egon Bockmann. Impeachment: político ou jurídico?. **Jornal Gazeta do Povo**, Curitiba, PR, p. 1 - 1, 14 dez. 2015. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/justica-e-direito/colunistas/egon-bockmann-moreira/impeachment-politico-ou-juridico-6tfpfpu2tc9wrqfz0vd58o6vq>>. Acesso em: 19 jul. 2017.

¹¹⁶ “Na sua relação com o tempo o poder constituinte é sua suspensão, mas também sua aceleração. O poder constituinte se opõe ao constitucionalismo como governo limitado pelo direito. A limitação do poder pelo direito e, da mesma forma, o controle sobre o governo não se encaixam em um impulso constituinte (o tempo presente) sendo, precisamente, o oposto, a coisa constituída (o tempo passado). O tempo, em seu presente contínuo, constituiu um novo tempo que não somente redime o tempo passado, mas o transforma. O constitucionalismo limitado à uma ideia de Constituição é sempre um olhar para o passado, ou seja, o tempo passado juridicamente constituído, a menos que ele retenha o impulso constituinte (a promessa).

Uma Constituição radical é aquela que não se conforma aos mecanismos liberais de mútua negociação entre os poderes constituídos, arriscando-se a ser mais do que isso, ou seja, objeto e sujeito da política democrática. Os direitos estão na Constituição, na medida em que ela permite a sua constante reinvenção e demanda (dos direitos). Uma Constituição radical não sintetiza a tensão entre poder constituinte (democracia) e poderes constituídos: ela é precisamente isso, a tensão! Neste sentido, devemos interpretar a conhecida afirmação de Sieyès, “a Constituição, antes de mais nada, pressupõe um poder constituinte”, como a Constituição se pressupõe como poder constituinte.

Em Federações, do poder constituinte originário surge, como produto, o poder constituinte derivado ou instituído. Neste pequeno campo doutrinário, destaca-se a obra de Gabriel Ivo, fruto de dissertação de mestrado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Afirmo o autor que *sendo, portanto, espécie de poder constituinte de segundo grau, possui suas mesmas características: limitação; subordinação e condicionamento. A Constituição Federal impõe-lhe fronteiras.*¹¹⁷

A própria Constituição positiva um conjunto de princípios que deverão ser observados nos Estados e, portanto, respeitados em suas Constituições Estaduais. Destacam-se, aqui, os chamados princípios constitucionais sensíveis:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

[...] VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

- a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;
- b) direitos da pessoa humana;
- c) autonomia municipal;
- d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.
- e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

Ademais, por certo, as Constituições regionais deverão respeitar a divisão de competências derivada do Poder Constituinte Originário, observando as limitações, a título exemplificativo, dos artigos 21 (competete à União...), 22 (competete privativamente à União legislar sobre...), 30 (competete aos Municípios...), 153 (competete à União instituir impostos sobre...) e art. 156 (competete aos Municípios instituir impostos sobre...). Ressalta-se que, em nenhuma destas limitações encontra-se *ipsis litteris* a

Daí a força da Constituição, especialmente de uma Constituição radical, na medida em que é a primeira ordem que se (auto)impõe como manifestação do poder constituinte e da soberania popular, comprometendo ambos". CHUERI, Vera Karam de. Constituição radical: uma ideia e uma prática. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, n. 58, 2013. p. 29.

¹¹⁷ IVO, Gabriel. **Constituição estadual**: competência para elaboração da constituição do estado-membro. São Paulo: Max Limonad, 1997. p. 101.

competência de algum ente federativo legislar sobre *crimes de responsabilidade* em virtude de sua natureza eminentemente política.

Neste diapasão, Paulo Brossard entende que o processo para destituir os Governadores é matéria de autonomia estadual. Afirma que tal entendimento é consequência da lógica da organização federativa, dado que a própria Constituição não expressa o contrário. Isto ocorre, repisa o autor, em decorrência da natureza política do *impeachment*.¹¹⁸

Assim, a Lei nº 1.079/1950, a qual *define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento*, traz ditames gerais sobre *impeachment* de Governador de Estado, trazendo uma cláusula de exceção:

Art. 77. Apresentada a denúncia e julgada objeto de deliberação, se a Assembléia Legislativa por maioria absoluta, decretar a procedência da acusação, será o Governador imediatamente suspenso de suas funções.

Art. 78. O Governador será julgado nos crimes de responsabilidade, pela forma que determinar a Constituição do Estado e não poderá ser condenado, senão à perda do cargo, com inabilitação até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo da ação da justiça comum.

[...] § 2º Em qualquer hipótese, só poderá ser decretada a condenação pelo voto de dois terços dos membros de que se compuser o tribunal de julgamento.

§ 3º Nos Estados, onde as Constituições não determinarem o processo nos crimes de responsabilidade dos Governadores, aplicar-se-á o disposto nesta lei, devendo, porém, o julgamento ser proferido por um tribunal composto de cinco membros do Legislativo e de cinco desembargadores, sob a presidência do Presidente do Tribunal de Justiça local, que terá direito de voto no caso de empate. A escolha desse Tribunal será feita - a dos membros do legislativo, mediante eleição pela Assembléia: a dos desembargadores, mediante sorteio.

O legislador, desta maneira, entendeu ser necessário que todos os Estados possuísem o instrumento do *impeachment* como forma de julgamento político dos Governadores. Fez, no entanto, uma espécie de *concessão*: obrigou todos os entes

¹¹⁸ “Dado que os impropriamente chamados crimes de responsabilidade, enquanto infrações políticas, não são crimes, mas ilícitos de natureza política, como política é a pena a eles cominada, cujos efeitos não extravasam da esfera provincial, nada mais condizente com a lógicas das instituições federativas que, no círculo dos Estados, o direito local regulasse o impeachment”. PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O impeachment...** Op. Cit. p. 113.

federados (em 1950 os Municípios não eram autônomos¹¹⁹) a preverem o *impeachment* de Governador, mas permitiu que eles decidissem o processo (*caput*); se não fizessem, a União o determinaria (§3º). Tem-se, então, uma *cláusula de exceção* ou uma espécie de *subsidiariedade*.¹²⁰

É interessante notar que o §3º não constava no Projeto de Lei nº 1.384/1948¹²¹ que deu origem à Lei nº 1.079/1950, o que demonstra a excepcionalidade do Tribunal, prezando pela autonomia dos Estados. O Tribunal escolhido pelo legislador é realmente estranho, possuindo, inclusive, requintes de Tribunal de Exceção, mormente em decorrência do fato dos 5 deputados serem eleitos *após* a procedência pela Assembleia Legislativa. Ou seja, a denúncia é apresentada, cabendo à Casa Legislativa recebê-la, se o fizer por maioria absoluta, serão eleitos 5 deputados (*após* a denúncia e *após* e *após* a procedência) para o Tribunal Especial.

Não bastasse a eleição *a posteriori* dos membros do Legislativo, a outra metade do Tribunal será composta por membros do Judiciário. Além de fazer uma barafunda no que se refere à natureza do *impeachment* e competência de cada um dos *Poderes do Estado*¹²², o Tribunal não respeita nenhuma proporcionalidade, dado que *sempre* será composto por 5 Deputados e 5 Desembargadores. Veja-se, por exemplo, as diferenças entre o estado mais e menos populoso do país: o Estado de São Paulo possui 360 Desembargadores e 94 Deputados Estaduais, enquanto que o Estado de Roraima possui 10 Desembargadores e 24 Deputado Estaduais. Desta forma, o Tribunal Especial Paulista será composto por 01,38% dos membros do Judiciário e

¹¹⁹ Constituição 1946: Art 1º - Os Estados Unidos do Brasil mantêm, sob o regime representativo, a Federação e a República.

Todo poder emana do povo e em seu nome será exercido.

§ 1º - A União compreende, além dos Estados, o Distrito Federal e os Territórios.

¹²⁰ O princípio da subsidiariedade pode ser traduzido pela *inexistência de outro meio idôneo*, sendo observado, fortemente, no caso da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, a qual não será admitida quando houver outro meio eficaz de sanar a lesividade. Ou seja, só será admitida se, e unicamente se, não houver outro meio. No caso do *impeachment* de Governador, segundo a legislação, o Tribunal Especial ocorrerá se, e somente se, não houver disposição contrária em Constituição Estadual. Para mais informações acerca do princípio no que tange à ADPF: BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 335-340.

¹²¹ BRASIL. Diário do Congresso Nacional, ano IV, n.º 8, 19 de janeiro de 1949, p. 144.

¹²² É certo que algumas condutas possuem alguma *veste jurídico-criminal*, mas outras são totalmente políticas, tal como “proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decôro do cargo” (art. 9º, 7).

5,31% dos membros do Legislativo enquanto que o Tribunal Especial Roraimense será composto por 50% dos membros do Judiciário e 20,83% membros do Legislativo.

Faz-se, agora, uma análise das Constituições estaduais, enfaticamente no ponto referente ao *impeachment* de governadores, a fim de que se possa apreender e compreender de que maneira o constituinte estadual acreditou ser a forma mais eficiente para julgamento político do chefe do Poder Executivo.

Para tal, a pesquisa foi realizada da seguinte maneira: no mês de fevereiro de 2017, procurou-se no *site* Google a seguinte expressão “constituição estadual do XXX”, substituindo-se o XXX pelo nome no estado, seguindo uma ordem inicialmente regional (sul, sudeste, centro-oeste, nordeste e norte) e, dentro de cada região, alfabética (Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Espírito Santo, ...).

Após pesquisa, optou-se sempre pelo *link* oficial estatal, priorizando o da Assembleia Legislativa (e o da Câmara Legislativa no caso da Lei Orgânica do Distrito Federal), caso não encontrasse, utiliza-se outro *site* vinculado ao Estado, sempre com o domínio *.gov.br* (para o Piauí, por exemplo, utilizou-se a Constituição disponibilizada pela Controladoria-Geral do Estado do Piauí).

Posteriormente, analisou-se-a para procurar qual o processo escolhido para *processar e julgar o Governador no crime de responsabilidade*. Para esse fim, foi empregado o mecanismo de busca ofertado pelo *Google Chrome*, pesquisando-se palavras e expressões chaves como “crime de responsabilidade”, “crimes de responsabilidade”, “dois terços”, procurando, sobretudo, no artigo destinado às competências privativas da Assembleia Legislativa. Com tais informações, elaborou-se a seguinte tabela contendo a competência e quórum para admissibilidade e julgamento de governadores por crimes de responsabilidade e sua disposição na Constituição Estadual:

ESTADO	ADMISSIBILIDADE			JULGAMENTO/CONDENAÇÃO		
	COMPETÊNCIA	QUÓRUM	ARTIGO	COMPETÊNCIA	QUÓRUM	ARTIGO
Alagoas	Assembleia Legislativa	2/3	Art. 110	Assembleia Legislativa	Omisso	Art. 110
Amapá	Assembleia Legislativa	2/3	Art. 121	Assembleia Legislativa	Omisso	Art. 95, XI, "a"
Amazonas	Assembleia Legislativa	2/3	Art. 56	Assembleia Legislativa	Omisso	Art. 28, XXI
Bahia	Assembleia Legislativa	2/3	Art. 107	Assembleia Legislativa	Omisso	Art. 71, XV
Ceará	Assembleia Legislativa	2/3	Art. 90	Assembleia Legislativa	Omisso	Art. 49, XX
Distrito Federal	Assembleia Legislativa	2/3	Art. 60, XXIII	Assembleia Legislativa ¹²³	Omisso	Art. 60, XXIV
Espírito Santo	Assembleia Legislativa	2/3	Art. 93	Assembleia Legislativa	2/3	Art. 56, XXI e parágrafo único
Goiás	Assembleia Legislativa	2/3	Art. 11, XXIX	Assembleia Legislativa	2/3	Art. 39

¹²³ A Lei Orgânica afirma que a competência é da Assembleia Legislativa, todavia ao tratar do processo e julgamento, remete à legislação federal:

Art. 60. Compete, privativamente, à Câmara Legislativa do Distrito Federal: [...]

XXIII – autorizar, por dois terços dos seus membros, a instauração de processo contra o Governador, o Vice-Governador e os Secretários de Estado do Distrito Federal; (Inciso com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 44, de 2005.)

XXIV – processar e julgar o Governador nos crimes de responsabilidade, bem como adotar as providências pertinentes, nos termos da legislação federal, quanto ao Vice-Governador e aos Secretários de Estado do Distrito Federal, nos crimes da mesma natureza ou conexos com aqueles;

ESTADO	ADMISSIBILIDADE			JULGAMENTO/CONDENAÇÃO		
	COMPETÊNCIA	QUÓRUM	ARTIGO	COMPETÊNCIA	QUÓRUM	ARTIGO
Maranhão	Assembleia Legislativa	2/3	Art. 66	Assembleia Legislativa	2/3	Art. 31, VIII e parágrafo único
Mato Grosso	Assembleia Legislativa	2/3	Art. 23, XI	Assembleia Legislativa	2/3	Art. 26, XVI e parágrafo único
Mato Grosso do Sul	Assembleia Legislativa	2/3	Art. 63, XVII	Assembleia Legislativa	Omisso	Art. 63, XIX
Minas Gerais	Assembleia Legislativa	2/3	Art. 91, §3º	Assembleia Legislativa	2/3	Art. 62, XIV e § 1º
Pará	Assembleia Legislativa	2/3	Art. 137	Assembleia Legislativa	2/3	Art. 92, XXXIII
Paraíba	Assembleia Legislativa	Maioria absoluta	Art. 88	Assembleia Legislativa	2/3	Art. 54, V e §1º
Paraná	Assembleia Legislativa	2/3	Art. 88	Assembleia Legislativa	2/3	Art. 54, XI e parágrafo único
Pernambuco	Assembleia Legislativa	2/3	Art. 14, XII	Tribunal Especial ¹²⁴	Omisso	Art. 39

¹²⁴ **Art. 39** Admitida a acusação contra o Governador, por dois terços da Assembléia Legislativa, será ele submetido a julgamento perante o Superior Tribunal de Justiça, nas infrações penais comuns, ou perante o Tribunal Especial, nos crimes de responsabilidade.
 [...] § 4º O Tribunal Especial de que trata este artigo, constituído por quinze membros, sendo sete Deputados eleitos, mediante o voto secreto, pela Assembléia Legislativa, e sete Desembargadores escolhidos mediante sorteio, será presidido pelo Presidente do Tribunal de Justiça, que terá o voto de desempate.

ESTADO	ADMISSIBILIDADE			JULGAMENTO/CONDENAÇÃO		
	COMPETÊNCIA	QUÓRUM	ARTIGO	COMPETÊNCIA	QUÓRUM	ARTIGO
Piauí	Assembleia Legislativa	2/3	Art. 104	Assembleia Legislativa	Omisso	Art. 63, XIII
Rio de Janeiro	Assembleia Legislativa	2/3	Art. 147	Assembleia Legislativa	2/3	Art. 99, XIII e parágrafo único
Rio Grande do Norte	Assembleia Legislativa	2/3	Art. 35, XIV	Tribunal Especial ¹²⁵	Omisso	Art. 65, §§1º e 2º
Rio Grande do Sul	Assembleia Legislativa	2/3	Art. 84	Assembleia Legislativa	02/mar	Art. 53, VI e parágrafo único
Rondônia ¹²⁶	Assembleia Legislativa	2/3	Art. 67	Assembleia Legislativa	2/3	Art. 29, XVI e parágrafo único
Roraima	Assembleia Legislativa	2/3	Art. 33, IX	Assembleia Legislativa	Majoria de votos	Art. 33, X e parágrafo único
Santa Catarina	Assembleia Legislativa	2/3	Art. 40, XVI	Assembleia Legislativa	2/3	Art. 40, XX e parágrafo único

¹²⁵ **Art. 65** São crimes de responsabilidade do Governador os definidos em lei federal, que estabelece as normas de processo e julgamento.

§ 1º. Admitida acusação contra o Governador do Estado, por dois terços (2/3) da Assembleia Legislativa, é ele submetido a julgamento perante o Superior Tribunal de Justiça, nos crimes comuns, ou perante tribunal especial, nos crimes de responsabilidade, e, quando conexos com aqueles, os Secretários de Estado. § 2º. O Tribunal Especial a que se refere o parágrafo anterior se constitui de cinco (5) Deputados eleitos pela Assembleia e cinco (5) Desembargadores, sorteados pelo Presidente do Tribunal de Justiça, que o preside.

¹²⁶ Conquanto a Constituição tenha tido esta redação, o Regimento Interno da Assembleia Legislativa já foi *atualizado* em conformidade com as decisões do Supremo Tribunal Federal, as quase serão pormenorizadas em capítulo próximo. Veja-se: art. 268. Do processo nos crimes de responsabilidade do Governador, do Vice-Governador do Estado, e de Secretários de Estado, obedecerá às disposições da legislação especial em vigor.

ESTADO	ADMISSIBILIDADE			JULGAMENTO/CONDENAÇÃO		
	COMPETÊNCIA	QUÓRUM	ARTIGO	COMPETÊNCIA	QUÓRUM	ARTIGO
São Paulo	Assembleia Legislativa	2/3	Art. 49	Tribunal Especial ¹²⁷	Omisso	Art. 49, § 1º
Sergipe	Assembleia Legislativa	2/3	Art. 86	Assembleia Legislativa	2/3	Art. 47, XXV e parágrafo único
Tocantins	Assembleia Legislativa	2/3	Art. 41, §1º	Assembleia Legislativa	Omisso	Art. 19, XII

Como é possível observar, a grande maioria dos constituintes estaduais optou por dar autonomia às Assembleias Legislativas para o julgamento dos Governadores de estado, que, em todos os casos, decidirão, por dois terços de seus integrantes, pela admissibilidade da acusação. No que concerne ao quórum para o julgamento/condenação, as constituições estaduais não são uníssonas, sendo que, das 27 constituições, 13 são omissas nesse ponto.

Conforme reforçado no segundo capítulo deste trabalho, o *impeachment* possui uma origem num sistema legislativo de duas casas: *House of Commons* e *House of Lords* no Reino Unido e *House of Representatives* e Senado, seguindo um modelo acusatório: a casa baixa acusa e a casa alta se julga.

No Brasil, o sistema é igualmente bicameral, possuindo a Câmara dos Deputados uma função e o Senado outra. Em aspecto estadual, o Legislativo é unicameral, levando a crer num modelo à princípio inquisitório.¹²⁸ Tal afirmação, todavia, não procede, pois, na medida em que qualquer cidadão pode fazer a

¹²⁷ **Art. 49** Admitida a acusação contra o Governador, por dois terços da Assembléia Legislativa, será ele submetido a julgamento perante o Superior Tribunal de Justiça, nas infrações penais comuns, ou, nos crimes de responsabilidade, perante Tribunal Especial.

§ 1º O Tribunal Especial a que se refere este artigo será constituído por sete Deputados e sete Desembargadores, sorteados pelo Presidente do Tribunal de Justiça, que também o presidirá.

¹²⁸ Para análise crítica do tema dentro do ordenamento brasileiro, ver: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. Sistema Acusatório: cada parte no lugar constitucionalmente demarcado. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 46 n. 183 julho./set. 2009, p. 103-115.

acusação, a Câmara dos Deputados tem uma função exclusiva de admissibilidade e não de acusação, como ocorre, por exemplo, nos Estados Unidos. Em aspecto estadual, ocorre a mesma sistemática: qualquer cidadão faz a acusação, a qual será previamente admitida pela Assembleia Legislativa (em qualquer estado) e, caso atinja o quórum de 2/3, seguirá para julgamento, seja por Tribunal Especial, seja pela própria Assembleia Legislativa.

Assim, a crítica de que “pela ausência de freios ao poder, o saber acabava por ser autoritário, pois a suposta verdade histórica era constituída de acordo com a conduta tipificada que a investigação preliminar – inquisitória – pretendia atribuir ao acusado”¹²⁹ não se encontra no modelo de *impeachment* adotado por nenhum dos estados, afinal, a figura do acusador (qualquer cidadão) não se confunde com a do julgador (Assembleia Legislativa ou Tribunal Especial). Caso um deputado seja autor do pedido de *impeachment*, ele não votará.

Diante do exposto, a maioria dos estados optou por seguir, através do criticável princípio da simetria, um modelo equiparável àquele trazido pela Constituição Federal, o qual, por sua vez, encontra suas raízes históricas nos Estados Unidos da América. São Paulo, Rio Grande do Norte e Pernambuco, por sua vez, basearam-se na *cláusula de exceção* trazida pela Lei nº 1.079/1950, ou seja, o excêntrico Tribunal Especial, já melhor debatido em item anterior. Enfatiza-se que Pernambuco e São Paulo optaram por, inclusive, alterar a composição trazida pela lei, afirmando que o Tribunal será composto por 7 desembargadores, 7 deputados estaduais e o Presidente do Tribunal de Justiça do Estado.

As técnicas utilizadas pelos Constituintes Estaduais não são originais, tampouco as melhores, alguns foram omissos, outras apenas replicam a Lei ou a Constituição Federal, todavia, o mecanismo adotado foi consequência do Poder Constituinte Derivado, devendo ser respeitado pelo Judiciário, aceitando-o da maneira que foi democraticamente construído.

¹²⁹ KHALED JR, Salah Hassan. O Sistema Processual Penal brasileiro Acusatório, misto ou inquisitório? **Civitas**, Porto Alegre, v. 10, n. 2, maio-ago. 2010, p. 298.

Uma questão, em especial, deve ser levantada: qual a efetividade do *impeachment* estadual? Para tal resposta, utilizou-se a Lei de Acesso à Informação, compondo o subitem seguinte.

3.2. RECEBIMENTO DE PEDIDOS DE *IMPEACHMENT* PELAS ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS

O *impeachment* se situa na linha entre controle social puro e controle social com repercussões jurídicas.¹³⁰ Se de um lado é um controle *em nome* da população, ele também possui a necessidade de requisitos jurídicos, conforme já exposto. Desta forma, há uma mescla entre tais controles. É importante ressaltar, todavia, que o controle social em face dos congressistas, nestes casos, deve ser ainda mais eficaz. A população deve exercer, para estes casos de ruptura proveniente do *impeachment*, ainda mais o controle social puro. E, neste diapasão, a Constituição e a legislação dão uma importante ferramenta à população.

O direito de acesso à informação é pressuposto básico para um Estado Democrático de Direito. Sob este entendimento surgiu a Lei nº 12.527/2011. Eneida Desiree Salgado demonstra, neste sentido, que a lei veio justamente para procurar romper com o histórico patrimonialista da mentalidade brasileira, o qual ocasiona, muitas vezes, desprestígio com o interesse público.¹³¹ Os princípios básicos do instrumento normativo são encontrados em seu artigo 3º:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

¹³⁰ Numa diferenciação entre *política* e *governo*, José Levi Mello do Amaral Júnior afirma que “não obstante a crescente participação dos governos na produção legislativa, a função de controle político dos Parlamentos a esses garante efetiva participação na condução política do governo. É possível que o fortalecimento da função de controle político seja, justamente, uma reação à crescente importância dos atos de governo, aí incluídos os de natureza legislativa”. AMARAL JÚNIOR, José Levi. O Poder Legislativo na democracia contemporânea. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 42 n. 168 out./dez. 2005. p. 8.

¹³¹ SALGADO, Eneida Desiree. **Lei de acesso à informação (LAI)**: comentários à Lei nº 12.527/2011 e ao Decreto nº 7.724/2012. São Paulo: Atlas, 2015. p. 1-3.

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

Ao analisá-los, Ana Paula de Barcellos divide-os da seguinte maneira: (a) objetivos gerais do sistema, quais sejam cultura de transparência e controle social (IV e V); (b) densificação da publicidade (I e II); (c) e-governo como meio para acesso à informação e tecnologia (III). Nos mesmos termos trazidos por Eneida Desiree Salgado, Ana Paula de Barcellos afirma que “uma cultura de transparência é valiosa em si mesma em uma democracia. O simples fato de os atos públicos terem de ser motivados e ambos esses elementos – o ato e suas razões – serem públicos já é um fator que pode coibir desvios variados”.¹³²

Procurando trazer a Lei como elemento modificador da realidade posta, o legislador estendeu de forma considerável o campo de alcance da lei, dando-lhe um caráter nacional, ao trazer que:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:

- I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;
- II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

¹³² BARCELLOS, Ana Paula de. Acesso à informação, os princípios da Lei nº 12527/2011. **Quaestio Juris**, v. 8, n. 3, 2015. p. 1744.

Ou seja, abarcou não somente todos os *Poderes* da República, como também todos os entes federados. É certo que tal opção é contestável em virtude das competências legislativas trazidas pela Constituição Federal. Seja como for, a legislação está em vigor, sem ter sido, até então, sua constitucionalidade questionada perante o Supremo Tribunal Federal. Assim, Eneida Desiree Salgado afirma que “no caso brasileiro, a Lei de Acesso à Informação, editada pelo Poder Legislativo federal vincula – por sua própria dicção – não apenas os órgãos federais, mas também os estaduais e municipais”.¹³³

Com base no exposto, procura-se, no presente capítulo, a realização da análise empírica do recebimento dos pedidos de *impeachment* pelas Assembleias Legislativas (e Câmara Legislativa, no caso do Distrito Federal) em face dos Governadores de Estado, para que se possa observar a eficácia e uso do instrumento constitucional presente em todas as Constituições Estaduais (e Lei Orgânica, no caso do Distrito Federal) do país.

Para tal, a pesquisa foi realizada da seguinte maneira: entre os dias 20 e 24 de março de 2017, entrou-se no *site* oficial do Poder Legislativo de todos os estados, consultando a aba “Lei de Acesso à Informação”, “Ouvidoria da Assembleia”, “fale conosco” ou qualquer meio semelhante. Enviou-se, então, o seguinte texto padrão: “Gostaria de saber, desde a promulgação da Constituição Estadual, quantos pedidos de “impeachment” de Governador de Estado foram protocolados na Assembleia Legislativa e quantos foram arquivados. Além da quantidade, preciso saber informações sobre as partes (polo passivo e ativo) e a data. Gostaria, também, de ter acesso a eles, por favor”.

Alguns estados possuem lei específicas, outros remetem diretamente à Lei nº 12.527/2011, de qualquer sorte, o prazo, via de regra, é de 20 dias, podendo, mediante justificativa, ser prorrogado por mais 10 dias. Os estados da Bahia, Paraíba e Sergipe estavam com o sistema fora do ar, sendo necessário realizar a consulta através de outro meio. Apenas o Distrito Federal, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pernambuco e Rio Grande do Sul cumpriram corretamente os prazos estipulados. Durante a semana de 17 a 21 de abril foram reenviados os pedidos de acesso à informação.

¹³³ SALGADO, Eneida Desiree. **Lei de acesso à informação (LAI)**... p. 52.

Após o recebimento das respostas, elaborou-se a seguinte tabela com os dados. Observe-se:

Estado	Quantidade de Processos	Quantidade de Andamentos
Acre	Não houve resposta	Não houve resposta
Alagoas	Não houve resposta	Não houve resposta
Amapá	Não houve resposta	Não houve resposta
Amazonas	Informações disponíveis apenas fisicamente	Informações disponíveis apenas fisicamente
Bahia	Não há – Zero	Não há - Zero
Ceará	Não houve resposta	Não houve resposta
Distrito Federal	22 pedidos	22 arquivamentos
Espírito Santo	Informações disponíveis apenas fisicamente	Informações disponíveis apenas fisicamente
Goiás	Não houve resposta	Não houve resposta
Maranhão	Não houve resposta	Não houve resposta
Mato Grosso	Não há – Zero	Não há – Zero
Mato Grosso do Sul	Não há – Zero	Não há - Zero
Minas Gerais	Não houve resposta	Não houve resposta
Pará	Não houve resposta	Não houve resposta
Paraíba	Não houve resposta	Não houve resposta
Paraná	3 - Três ¹³⁴⁻¹³⁵	Não há - Zero
Pernambuco	Não há - Zero	Não há - Zero
Piauí	Não houve resposta	Não houve resposta
Rio de Janeiro	8 - Oito ¹³⁶	Não houve resposta

¹³⁴ A Assembleia não respondeu, apenas indicou um *link* de uma notícia da página oficial do órgão tratando sobre três pedidos, todos arquivados, contra o atual Governador do Estado, Beto Richa.

¹³⁵ Em 06/09/2017, quase 6 (seis) meses após envio da manifestação, a ALEP respondeu, por e-mail, a solicitação.

¹³⁶ A resposta não respondeu à pergunta:

“Trata-se de solicitação formulada por Claudio Roberto Barbosa Filho, através do Serviço de Atendimento ao Cidadão Alô ALERJ, junto ao qual busca saber quantos pedidos de "Impeachment" contra Governador de Estado foram protocolados nesta Casa desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, requerendo o nome das partes e datas.

Haja vista o enquadramento do pedido na Lei de Acesso à informação, opino pelo seu deferimento e sugiro que os autos sejam encaminhados ao departamento competente para o fornecimento apenas das informações que se referem ao quantitativo de pedidos de "Impeachment".

Rio Grande do Norte	Não houve resposta	Não houve resposta
Rio Grande do Sul	166 protocolos ¹³⁷	166 arquivamentos
Rondônia	1 – Um	1 - Um
Roraima	Não houve resposta	Não houve resposta
Santa Catarina	1 – Um	Não há - Zero
São Paulo	Não há - Zero	Não há - Zero
Sergipe	Não houve resposta	Não houve resposta
Tocantins	Não houve resposta	Não houve resposta

A primeira constatação a se observar é a dificuldade, em alguns estados da federação, de se conseguir a obtenção de dados. A experiência, por óbvio, foi frustrante, revelando as dificuldades que o sistema de transparência ainda passa pelo país. A aba de acesso à informação de alguns portais sequer funciona. Após a total omissão da maioria das Assembleias, tentou-se entrar em contato através de outras formas como *facebook* e *whatsapp*. Em alguns casos, foi tentado entrar em contato com o próprio Presidente da Assembleia.

Alguns casos foram interessantes. O primeiro a se destacar foi o da Bahia. O acesso à informação do site estava fora do ar, não sendo possível utilizar o portal ou enviar e-mail. Enviou-se então, mensagem diretamente, através do *facebook*, ao Presidente da Assembleia Legislativa, Deputado Angelo Coronel, na sua página oficial e no seu perfil pessoal pedindo informações sobre *impeachment* e informando as deficiências do site. Em menos de duas horas Sua Excelência respondeu pela página pessoal: “olá Claudio, Tenho 24 [sic] de Assembleia e nesse período nunca houve pedido de afastamento”.

É o parecer, s.m.j.

Certifico, para os devidos fins, que tramitam nesta Casa Legislativa 2 (dois) pedidos de impeachment em face do Governador do Estado do Rio de Janeiro, Luiz Fernando de Souza Pezão e do Vice-Governador, Francisco Oswaldo Neves Dornelles e 6 (seis) pedidos de impeachment somente contra Governador de Estado, Luiz Fernando de Souza Pezão, totalizando o número de 8 (oito) pedidos.

Atenciosamente,

Walter Luiz Pinto de Oliveira - Secretário-Geral da Mesa Diretora”.

Infelizmente na resposta não consta a data. Conforme será avaliado em capítulo próximo, o *impeachment* começar a ganhar força recentemente na realidade política fluminense.

¹³⁷ Questionando se cada protocolo seria um pedido de *impeachment*, Sr. Alexandre Heck, gestor do Programa de Transparência da Assembleia respondeu que “a informação que tenho é que cada protocolo é relativo a um pedido de impeachment diferente”.

Por *facebook* também foi questionada a Assembleia Legislativa de Tocantins. A resposta foi “Boa tarde, Claudio. Meu nome é Rubens Gonçalves, e sou coordenador de Imprensa da Assembleia. Sua demanda será levada ainda hoje à Procuradoria desta Casa de Leis, já que não disponho de tal informação. Assim que me derem uma resposta eu te envio todas as informações. Vai me cobrando por aqui. Você pode me contactar também pelo seguinte e-mail: rubensgoncalvessilva@gmail.com”. Foi tentado novo contato com o senhor Rubens, não houve novas respostas, contudo.

Com a Assembleia do Paraná, travou-se o seguinte diálogo após o questionamento:

Boa tarde, Claudio! Solicitamos a gentileza de reenviar sua solicitação através da lei de Acesso à Informação. Acreditamos que tenha ocorrido algum equívoco no trâmite de sua solicitação. Importante lembrar que esse assunto exige uma pesquisa bem abrangente, em muitos documentos que não estão digitalizados, já que o Poder Legislativo paranaense tem mais de 160 anos de história. Aproveitamos para informar que mais recentemente publicamos no site uma notícia sobre o tema. Você pode clicar aqui: http://www.alep.pr.gov.br/sala_de_imprensa/noticias/pedidos-de-impeachment-do-governador-beto-richa-sao-arquivados-na-assembleia-1. Em caso de outras dúvidas, por favor, entre em contato. Att. Assembleia Legislativa do Paraná”. Replicou-se “Olá! Já reenviei. Agradeço! Mas só preciso desde a promulgação da Constituição Estadual. Agradeço pela atenção e pela reportagem

A ALEP respondeu com um “ok” e não mais enviou as informações nem pelo *facebook*, nem pelo portal oficial. Aproximadamente seis meses depois do pedido, a Assembleia enviou e-mail com cinco anexos, totalizando quase 150 páginas. Nos documentos, constam cópias de um pedido de *impeachment* contra o Governador Roberto Requião e um em face do Governador Carlos Alberto Richa. O primeiro, datado de 25 de novembro de 1992, é assinado por 16 magistrados estaduais¹³⁸, os quais afirmam que o Chefe do Executivo cometeu os seguintes crimes de responsabilidade: atentado contra o livre exercício do Poder Judiciário, contra o exercício de direito individuais, contra a probidade na administração e contra o

¹³⁸ Dario Livino Torres, Dimas Ortêncio de Melo, Guilherme Luiz Gomes, Jorge Wagih Massad, José Augusto Gomes Aniceto, Lorni Zaniolo, Lourival Soares dos Anjos, Luiz César de Oliveira, Luiz Lopes, Nei Roberto Guimarães, Olivar Coneglian, Robson Marques Cury, Ruy Fernando de Oliveira, Sérgio Arenhart, Valter Martins de Toledo e Zanoni de Quadros Gonçalves.

cumprimento das leis e decisões judiciais (art. 88, II, III, VI e VII da Constituição Estadual). Para análise da denúncia, dispensou-se a criação de Comissão Especial e a encaminhou à Comissão de Constituição e Justiça, a qual designou como relator o Deputado Oswaldo Trevisan que concluiu pela improcedência oriunda de atipicidade de conduta e falta de provas, decisão acolhida pela comissão, ocasionando em arquivamento. Processualmente, ressalta-se a discordância quanto à falta de necessidade de criação de Comissão Especial; no que se refere à decisão de arquivar ou não (admissibilidade), é certo que ela cabe – sob um critério político – ao Plenário da Assembleia. Acerca da segunda denúncia encaminhada, ela foi protocolada pelo Deputado Estadual Mauricio Thadeu de Mello e Silva (ironicamente é o filho do Governador Roberto Requião) em 18/06/2015. Sua argumentação pauta-se nos seguintes itens: “i) alteração da Lei de Orçamento após o término do exercício financeiro; ii) confisco paulatino do Fundo de Previdência dos Servidores Públicos; iii) infringir no provimento dos cargos públicos as normas legais; iv) frustração de pagamentos determinados por Sentença Judiciária, entre outras”. De acordo com documentação enviada, o pedido teve seguimento negado pelo Presidente da Assembleia Legislativa, afirmando haver inépcia da denúncia, ausência de justa causa, imputação meramente opinativa sobre conduta política do Governador de Estado e ausência de firma reconhecida (art. 76, Lei nº 1.079/1950). Entende-se não ser possível, exceto em casos especiais, que a denúncia seja liminarmente rejeitada pelo Chefe do Poder Legislativo. A esse respeito, Celso de Mello leciona que o seguimento somente poderá ser negado pelo Presidente em casos de “a) o fato imputado ao governador seja manifestamente atípico; b) tenha o governador se desligado, em caráter definitivo, de seu cargo; c) não seja, o denunciante, cidadão; d) tenha o fato constante da denúncia ocorrido antes da investidura do denunciado no cargo de governador”.¹³⁹ Desta forma, as duas experiências paranaenses são eivadas de ilegalidade e inconstitucionalidade, dado que utilizaram da discricionariedade de corpos específicos (Comissão de Constituição e Justiça e Presidência da Assembleia) para arquivar denúncia, quando esta competência é privativa do Plenário.

Os demais estados não responderam por absolutamente nenhum meio.

¹³⁹ MELLO FILHO, José Celso. Crime de responsabilidade: processo e julgamento de governador do estado. **Justitia**, São Paulo, mar./jun. 1980. p. 99-100. Disponível em: < <http://www.revistajustitia.com.br/revistas/x388y8.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2017.

Conforme se é possível observar numa rápida análise, o *impeachment* em face de governadores de Estado é extremamente raro e, quando protocolado, costuma ser arquivado. A grande exceção foi o caso do Distrito Federal, onde quatro pedidos tiveram andamento contra o então Governador José Roberto Arruda. A Procuradoria-Geral da Câmara Legislativa, através do parecer 312/2009, entendeu como possível o recebimento da denúncia. Sendo publicados os pedidos em no Diário da Câmara Legislativa em 03/12/2009. No início do ano seguinte, através da do Parecer 001/2010, a Comissão de Constituição e Justiça entendeu como admissível as denúncias, encaminhando-as para Comissão Especial, a qual aprovou. Ocorre, todavia, que através do Acórdão nº 2885¹⁴⁰ do Tribunal Regional Eleitoral, o mandato do Governador José Roberto Arruda foi cassado, sendo, destarte, arquivadas as denúncias de *impeachment* em virtude de perda de objeto.

Outro que merece destaque se refere ao caso do Governador Ivo Cassol de Rondônia, cujo pedido de “impeachment foi literalmente para o ralo”. Observe-se a interessante resposta:

Olá, Claudio!

Em resposta a sua solicitação, informamos que

Até hoje, só houve um pedido de Impeachment (sic) junto a esta Casa de Leis. E o pedido foi protocolizado em 03 de maio de 2005 no protocolo do Gabinete da Presidência (sic) da Assembleia Legislativa. Petição do Impetchment (sic), com a denúncia feita e subscrita pelo Senhor Carlos Guimarães de Souza. Tendo o processo sido deflagrado e tramitou nesta Casa de Leis, até o momento em que a Comissão emitiu parecer sobre o afastamento do então Governador IVO CASSOL. Entretanto, na semana que antecedeu a votação do afastamento em Plenário, exatamente no domingo, foi apresentado no programa fantástico da Rede Globo as gravações que o Governador tinha feito de vários deputados que estavam

¹⁴⁰ ELEITORAL. AÇÃO DE PERDA DO MANDATO. PRELIMINARES REJEITADAS DE DECADÊNCIA, CERCEAMENTO DO DIREITO DE DEFESA, ILEGITIMIDADE ATIVA. UTILIDADE DA DEMANDA. FIDELIDADE PARTIDÁRIA. INCIDÊNCIA DA RESOLUÇÃO TSE Nº 22.610/2007 TAMBÉM PARA OS CARGOS MAJORITÁRIOS. PROCEDIMENTO DE EXPULSÃO DO PARTIDO CALCADO EM MOTIVOS GRAVES, INTENSAMENTE REPUDIADOS PELA COLETIVIDADE. DESFILIAÇÃO SEM JUSTA CAUSA. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

[...] A opção do requerido por não aguardar a decisão partidária, esta quiçá politicamente inconveniente, lícita se mostra, porque ninguém é obrigado a permanecer filiado a partido algum, mas tem o preço da perda do direito ao exercício do mandato, pela quebra do dever de fidelidade partidária, que determina permaneça o eleito, mesmo após a eleição, vinculado ao partido a que se filiou e possibilitou sua candidatura. Pedido julgado procedente, decretada a perda do direito do requerido de exercer o mandato de Governador do Distrito Federal.

[DISTRITO FEDERAL. Tribunal Regional Eleitoral. Ação de Perda de Mandato nº 335-69, Relator Des. Mario Machado. Acórdão nº 2885. Julgado em: 16 mar. 2010, Publicado DJe em: 18 mar. 2010]

chantageando o mesmo. E diante dos fatos apresentados pela mídia, o processo de impeachment (sic) foi literalmente para o ralo. Ou seja, não houve votação em Plenário e o mesmo foi arquivado. Pois, a relatora do processo era exatamente uma dos (sic) parlamentares que estavam exigindo propina do Governador. O processo é muito volumoso. Caso você queira a cópia da denúncia deve requerer ao Presidente da Casa Deputado Maurão de Carvalho, pois trata-se de documento que está na guarda desta Casa e no arquivo geral.

Duas são as principais conclusões obtidas com a presente pesquisa nas Assembleias Legislativas: (a) o acesso à informação é ainda muito precário e difícil. Os *sítes* são ruins e não apresentam forma de acompanhamento (a maioria dos estados sequer disponibilizam número de protocolo, por exemplo); (b) o *impeachment* de Governador é instrumento, historicamente, de utilização muito rara.

Não bastasse os problemas já postos de dificuldades de prosseguimento e ausência de controle social, o Supremo Tribunal Federal, por intermédio do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, interferiu na questão, complicando-a ainda mais como se será analisado no próximo capítulo.

4 NA PRÁTICA: O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, A ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL E O *IMPEACHMENT* DE GOVERNADORES

Nos últimos anos, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil propôs inúmeras Ações Diretas de Inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal em face das Assembleias Legislativas dos Estados com a finalidade de que a Corte Constitucional declarasse a inconstitucionalidade das normas das Constituições Estaduais que versassem sobre competência exclusiva do Poder Legislativo regional para processar e julgar os Governadores nos crimes de responsabilidade e a necessidade de autorização da Assembleia para que o Chefe do Executivo seja julgado pelo Superior Tribunal de Justiça por crimes comuns.

O presente capítulo terá estas ações constitucionais como escopo, enfaticamente as ADIs 4.791¹⁴¹, 4.792¹⁴² e 4.800¹⁴³ e, de maneira mais sucinta, a ADI 5.540¹⁴⁴. Serão analisados, para tal, a petição inicial, os pareceres das Assembleias Legislativas da Procuradoria-Geral da República e os acórdãos. Essa primeira etapa terá uma função primordialmente expositiva, procurando compreender os sentidos que os órgãos deram ao assunto do *impeachment* de Governadores de Estado. Mais do que isso, serão descritas as críticas expostas por eles à própria forma de Estado trazida pela Constituição Federal e replicado pelos entes regionais.

O segundo momento procurará verticalizar as posições trazidas na etapa anterior, exposto de que maneira as posições trazidas são, em verdade, uma afronta ao federalismo já claudicante do país. Mais do que isso, a argumentação trazida pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, ratificada pela Procuradoria-Geral da República, usa, como base, uma desconfiança dos deputados estaduais, atingindo, assim, o próprio princípio democrático que guia o Estado de Direito, menosprezando o processo eleitoral e, portanto, os eleitores cidadãos que através do

¹⁴¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.791, Relator Min. Teori Zavascki. Plenário. Julgado em 12.02.2015. DJe 24.04.2015.

¹⁴² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.792, Relatora Min. Cármen Lúcia. Plenário. Julgado em 12.02.2015. DJe 24.04.2015.

¹⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.800, Relatora Min. Cármen Lúcia. Plenário. Julgado em 12.02.2015. DJe 24.04.2015.

¹⁴⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.540, Relator Min. Edson Fachin. Plenário. Julgado em 03.05.2017.

voto direto, secreto, universal e periódico escolheram os seus representantes que exercerão o Poder, conforme parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal

4.1. LEVANTAMENTO DAS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE SOBRE O TEMA

Em 05 de junho de 2012 o Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil propôs a Ação Direta de Inconstitucionalidade que recebeu o número 4.791 em face dos artigos 54, XI e 89 da Constituição do Estado do Paraná e a Ação Direta de Inconstitucionalidade que recebeu o número 4.792 em face dos artigos 56, XXI e 93 da Constituição do Estado do Espírito Santo. No mesmo teor, em 13 de junho foi proposta a Ação Direta de Inconstitucionalidade que recebeu o número 4.800 em face dos artigos 29, XIII e XVI e 67 da Constituição do Estado do Rondônia. Com redação praticamente igual, são, em ordem, eles:

Constituição do Estado do Paraná

Art. 54. É da competência exclusiva da Assembléia Legislativa:

[...] XI - processar e julgar o Governador e o Vice-Governador, nos crimes de responsabilidade, e os Secretários de Estado, nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles

Art. 89. Admitida a acusação contra o Governador do Estado, por dois terços dos membros da Assembléia Legislativa, será ele submetido a julgamento perante o Superior Tribunal de Justiça, 3 nas infrações penais comuns, ou perante a própria Assembléia Legislativa, nos crimes de responsabilidade

Constituição do Estado do Espírito Santo

Art. 56. É da competência exclusiva da Assembléia Legislativa:

[...] XXI – processar e julgar o Governador e o Vice-Governador do Estado nos crimes de responsabilidade e os Secretários de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles

Art. 93. Depois que a Assembléia Legislativa declarar a admissibilidade da acusação contra o Governador do Estado, pelo voto de dois terços de seus membros, será ele submetido a julgamento perante o Superior Tribunal de

Justiça, nas infrações penais comuns ou perante a Assembléia Legislativa, nos crimes de responsabilidade.

Constituição do Estado de Rondônia

Art. 29. Compete privativamente à Assembleia Legislativa:

[...] XIII - autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Governador e o Vice-Governador;

[...] XVI - processar e julgar o Governador e o Vice-Governador nos crimes de responsabilidade e os Secretários de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;

Art. 67. O Governador do Estado, admitida a acusação pelo voto de dois terços dos Deputados, será submetido a julgamento perante o Superior Tribunal de Justiça, nas infrações penais comuns, ou perante a Assembléia Legislativa nos crimes de responsabilidade.

§ 1º. O Governador ficará suspenso de suas funções:

I - nas infrações penais comuns, se recebida a denúncia ou queixa-crime pelo Superior Tribunal de Justiça;

II - nos crimes de responsabilidade, após instauração de processo pela Assembléia Legislativa.

§ 2º. Se, decorrido o prazo de cento e oitenta dias, o julgamento não estiver concluído, cessará o afastamento do Governador, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo.

Conforme demonstrado e pormenorizado em item anterior, a redação é praticamente idêntica. Não de outra forma, a petição elaborada pelo Conselho Federal é também idêntica, somente diferindo no número dos artigos. Segundo o órgão, os dispositivos referentes aos crimes de responsabilidade são de matéria processual, ao condicionar admissão ao definir o julgamento e, principalmente, condicionar a admissão da acusação ao voto de dois terços dos deputados. Desta forma, haveria inconstitucionalidade formal em decorrência de usurpação de competência legislativa da União Federal.¹⁴⁵

O item II da Petição Inicial verticaliza a alegação de inconstitucionalidade formal e traz, ainda, incompatibilidade material. O Conselho Federal começa fazendo

¹⁴⁵ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho.

um traçado no sentido de interpretação no Estado Democrático de Direito, a qual deve ser guiada pela *evolução dos valores sociais e republicanos garantidos pela nação, de modo a permitir que os maus governantes sejam responsabilizados política e juridicamente pelas condutas praticas com abuso ou desvio de finalidade*. Afirmo, em seguida, que as Constituições deram competências privativas às Assembleias para autorizar a instauração de processo de *impeachment* e posterior julgamento, o que não se adequa à Súmula 722 do Supremo Tribunal Federal que determina que: “são de responsabilidade da União a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento”.

Junta, então, trecho do voto do Ministro Nelson Jobim na ADI-MC 1.628 (sobre Constituição de Santa Catarina), no qual Sua Excelência se indaga sobre a possibilidade de os Estados disporem sobre a referida matéria e afastar lei federal. O Ministro faz uma estranha interpretação da cláusula de abertura do artigo 78, § 3º¹⁴⁶ ao afirmar que *assim, mesmo que se admita que a lei federal pudesse delegar ao Estado competência para dispor sobre processo, a própria lei, de forma imperativa, instituiu um tribunal de julgamento especial*. A leitura da referida norma, conforme melhor detalhado em item anterior, não gera dúvidas acerca do entendimento do legislador ao trazer uma espécie de *subsidiariedade*. Repisa o Conselho Federal, então, a inconstitucionalidade formal face à suposta afronta às competências privativas da União.

Para o órgão, a possibilidade de o Legislativo processar e julgar o Governador caracterizaria incompatibilidade face ao *princípio fundamental de harmonia entre os poderes, violando, pois, o art. 2º, da Carta da República*.¹⁴⁷ Em sendo competência da União, ela já legislou através da Lei nº 1.079/1950, recepcionada pela Constituição Federal de 1988, a qual *designa a um “tribunal especial” (tribunal político) a competência para julgamento de Governador*. Assim, afirma o Conselho Federal que

¹⁴⁶ Art. 78. O Governador será julgado nos crimes de responsabilidade, pela forma que determinar a Constituição do Estado e não poderá ser condenado, senão à perda do cargo, com inabilitação até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo da ação da justiça comum.

[...]§ 3º Nos Estados, onde as Constituições não determinarem o processo nos crimes de responsabilidade dos Governadores, aplicar-se-á o disposto nesta lei, devendo, porém, o julgamento ser proferido por um tribunal composto de cinco membros do Legislativo e de cinco desembargadores, sob a presidência do Presidente do Tribunal de Justiça local, que terá direito de voto no caso de empate. A escolha desse Tribunal será feita - a dos membros do legislativo, mediante eleição pela Assembléia: a dos desembargadores, mediante sorteio.

¹⁴⁷ Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

as normas trazidas pelas Constituições Federais são formalmente inconstitucionais por usurpação de competência e *por contrariar a Lei nº 1.079/1950 que determina o julgamento do Governador pelo Tribunal Especial de composição mista (Desembargadores e membros do Poder Legislativo).*

No que tange à inconstitucionalidade material, a necessidade de autorização pela Assembleia Legislativa para instauração de ação penal ofende os *princípios republicano e da Separação dos Poderes (arts. 1º e 2º, CF), bem como do acesso à jurisdição (art. 5º, XXXV, CF).* Para o presente caso, o Conselho Federal afirma que não se deve aplicar o princípio da simetria, *visto que tal entendimento só está a favorecer a impunidade de alguns agentes políticos que diuturnamente abusam do poder em benefício próprio.* Ressalta o Conselho que o Supremo Tribunal Federal deve modificar seu entendimento sobre o tema, entendendo como inconstitucional a necessidade de autorização, mesmo indo de encontro à jurisprudência da Corte e ao princípio da autonomia dos entes federativos em virtude da já citada *evolução dos valores sociais e republicanos guarnecidos pela nação.* A fim de reforçar o seu entendimento, o Conselho Federal afirma que as coalizões políticas nos governos estaduais impossibilitam investigações, dado que o *Governador detém ampla maioria na Assembleia Legislativa,* conquanto não sejam apresentados dados sobre tal alegação. Faz, ainda, a acusação de que *as coalizões políticas que formam a 'base aliada' dos Srs. Governadores e que será responsável pela análise dos fatos não possuem a necessária isenção que a sociedade espera.*

Por fim, o Conselho Federal pede o julgamento de procedência do pedido para declaração de inconstitucionalidade das referidas normas ou, não assim se entendendo, que o Supremo Tribunal Federal dê interpretação conforme à Constituição Federal para que os incisos sobre julgamento de crimes de responsabilidade sejam entendidos não como competência da Assembleia Legislativa, mas sim do Tribunal Especial da Lei nº 1.079/1050.

A ADI nº 4.791 foi distribuída inicialmente ao Ministro Cezar Peluso e as ADIs nº 4.792 e 4.800 à Ministra Carmén Lúcia. Neste momento, dividir-se-á o seguimento das ações.

A Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, em 11 de outubro de 2012, prestou suas informações na ADI nº 4.791. O Legislativo afirma não se tratar de norma

processual, mas sim *prerrogativa política de figura de suma importância para o Estado do Paraná*, dado que os interesses da sociedade paranaense são representados pela Assembleia Legislativa, conforme Constituição Federal. Afirmar, ainda, que o julgamento de crimes de responsabilidade, conquanto devam seguir princípios e regras da legislação penal, possui importante viés político, o qual deve ser observado. O que se tem, portanto, não é norma processual, mas sim *normas destinadas a garantir autonomia do Estado do Paraná e os interesses coletivos da população paranaense*. O Legislativo informa, ainda, que a Lei nº 1.079/1950 prevê expressamente que o procedimento para o julgamento de crimes de responsabilidade será estabelecido pela própria Assembleia Legislativa.

Num segundo momento, informa-se que *não se vislumbra nenhuma violação à separação e harmonia entre os Poderes da República, pois tal separação não é absoluta*, em decorrência do sistema de *checks and balances*. Ademais, o Legislativo afirma que as alegações do Conselho Federal atentam contra a *garantia constitucional de não-culpabilidade* do Governador do Estado e presume má-fé e desonestidade de todos os Deputados Estaduais, entendendo que para o afastamento do Governador em caso de se tornar réu em ação penal também é necessário controle jurídico-político *a fim de preservar a ordem política e social do Estado*.

A Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, em 09 de julho de 2012, prestou suas informações na ADI nº 4.791. A argumentação do referido órgão para a alegação de inconstitucionalidade formal segue caminho diverso do Paraná. Afirmar o órgão que o parágrafo único do artigo 22 da Constituição Federal autoriza a União legislar sobre matérias específicas através de lei complementar¹⁴⁸, o que foi feito no *caput* do artigo 78 da Lei nº 1.079/1950 ao tratar do *impeachment* de governador.

No que se refere à inconstitucionalidade material, a Assembleia Legislativa afirma que o Supremo Tribunal Federal, respeitando a organização federativa, tem jurisprudência consolidada no sentido de ser constitucional a possibilidade do Poder Legislativo ter que autorizar a ação penal contra Governador de Estado, sobretudo em virtude do afastamento do Chefe do Executivo. Quanto à separação dos poderes, a Assembleia afirma que autorizar o reforça, evitando a *exclusividade da decisão do*

¹⁴⁸ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...] Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

Poder Judiciário. Ademais, afirma o órgão, a autorização da Assembleia Legislativa, como da Câmara dos Deputados em relação ao Chefe do Executivo Federal, não impede a apuração do fato, inclusive havendo suspensão de prazo prescricional.

A Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, em 28 de agosto de 2012, prestou suas informações na ADI nº 4.800. Afirma o Poder Legislativo que a Constituição Federal permite aos Estados federados legislar sobre *seus respectivos Governadores*. E que o próprio *caput* do artigo 78 da Lei nº 1.079/1950 reforça tal possibilidade.

A análise seguinte unirá, novamente, as três ADIs: o parecer do Ministério Público Federal ementado como: “Constituição estadual. Autorização prévia do Poder Legislativo estadual para instauração de ação penal contra o Governador. Princípios republicano, da separação de poderes, da inafastabilidade da jurisdição e da proporcionalidade. Procedência da ação”. O *parquet* inicia sua argumentação afirmando que a Constituição Federal não previu em momento algum a necessidade de autorização da Assembleia Legislativa para instauração de ação penal contra Governador de Estado. Para o órgão, não cabe o princípio da simetria, pois tal entendimento afronta os princípios republicano, separação de poderes, inafastabilidade da prestação jurisdicional e proporcionalidade.

A prerrogativa, para o Ministério Público, serve para *dificultar a persecução penal e favorecer a impunidade, o que não se compadece com a essência do princípio republicano*. O órgão relaciona, então, o conceito de presidencialismo de coalizão com o apoio que o Governador recebe dos Deputados Estaduais, o que *torna praticamente intransponível o obstáculo representado pela exigência de autorização de 2/3 dos membros do Legislativo para instauração de ação penal contra o Chefe do Executivo*.

A Procuradoria afirma que o afastamento da licença prévia não afronta o princípio federativo dado que o Superior Tribunal de Justiça é órgão nacional, afirmando que *ademais, fosse esta exigência de licença um corolário do princípio federativo, ela deveria aplicar-se igualmente aos Municípios, que também integram o pacto federal*.

Em 12 de fevereiro de 2015 o Supremo Tribunal Federal julgou as três Ações Diretas. Entende-se que a ementa de lavra da Ministra Carmén Lúcia representou de maneira mais completa o julgamento, veja-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 56, INC. XXI, E 93 DA CONSTITUIÇÃO DO ESPÍRITO SANTO. INCOMPETÊNCIA DE ESTADO-MEMBRO PARA LEGISLAR SOBRE PROCESSAMENTO E JULGAMENTO DE CRIMES DE RESPONSABILIDADE COMETIDOS POR GOVERNADOR. EXIGÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO PRÉVIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA PARA INSTAURAÇÃO DE PROCESSO CONTRA O GOVERNADOR POR PRÁTICA DE CRIMES DE RESPONSABILIDADE.

1. Inconstitucionalidade formal decorrente da incompetência dos Estados-membros para legislar sobre processamento e julgamento de crimes de responsabilidade (art. 22, inc. I, da Constituição da República).

2. Constitucionalidade das normas estaduais que, por simetria, exigem a autorização prévia da assembleia legislativa como condição de procedibilidade para instauração de ação contra governador (art. 51, inc. I, da Constituição da República).

3. Ação julgada parcialmente procedente para declarar inconstitucional o inc. XXI do art. 56 (“processar e julgar o governador e o vice-governador do estado nos crimes de responsabilidade e os secretários de estado nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles”); e da segunda parte do art. 93 da Constituição do Estado do Espírito Santo (“ou perante a assembleia legislativa, nos crimes de responsabilidade”).¹⁴⁹

¹⁴⁹ Julga-se a presente ementa mais completa porque o Ministro Teori não expôs, na sua, o princípio da simetria, *ratio* para parcial improcedência das ADIs e por considerar crimes de responsabilidade com natureza penal. Veja-se: CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL PENAL. RESPONSABILIDADE PENAL DE GOVERNADOR DE ESTADO. DENÚNCIAS POR CRIMES COMUNS E DE RESPONSABILIDADE. ADMISSÃO SUJEITA A CONTROLE LEGISLATIVO. LICENÇA-PRÉVIA. PREVISÃO EM CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. OBRIGATORIEDADE. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA DISPOR SOBRE PROCESSO E JULGAMENTO POR CRIMES DE RESPONSABILIDADE.

1. A competência para dispor legislativamente sobre processo e julgamento por crimes de responsabilidade é privativa da União, que o fez por meio da Lei 1.079/50, aplicável aos Governadores e Secretários de Estado, razão pela qual são inconstitucionais as expressões dos arts. 54 e 89 da Constituição do Estado do Paraná que trouxeram disciplina discrepante na matéria, atribuindo o julgamento de mérito de imputações do tipo à Assembleia Legislativa local. Precedentes.

2. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de considerar legítimas as normas de Constituições Estaduais que subordinam a deflagração formal de um processo acusatório contra o Governador do Paraná a um juízo político da Assembleia Legislativa local. Eventuais episódios de negligência deliberada das Assembleias Legislativas não constituem fundamento idôneo para justificar a mudança dessa jurisprudência, cabendo considerar que a superveniência da EC 35/01, que suprimiu a necessidade de autorização legislativa para processamento de parlamentares, não alterou a situação jurídica dos Governadores. Precedente.

3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente em parte.

Analisar-se-ão, agora, de forma conjunta, os votos dos Ministros nas presentes ADIs. O Ministro Teori Zavascki inicia seu voto trazendo as três fases do processo de *impeachment* nos moldes da jurisprudência da Corte: (a) juízo de instauração, tal como recebimento de ação penal comum, o qual não terá nenhum ato de defesa; (b) o juízo de procedência da denúncia realizado pela Assembleia Legislativa, o qual afastará o Governador de suas funções; (c) o juízo de condenação pelo Tribunal especial. Entende a Excelência, de acordo com jurisprudência do STF, que a “Constituição Estadual deve seguir rigorosamente os termos da legislação federal sobre crimes de responsabilidade”. Isso ocorre porque, segundo o Ministro, compete à União legislar sobre direito penal e processual penal.

O segundo ponto de debate se refere à autorização pela Assembleia Legislativa. O Ministro entende que ela serve para preservar as funções do Executivo e para a “salvaguarda da autonomia política do Estado-membro, que haveria de sancionar, pelo voto de seus representantes, uma medida de tão drásticas consequências para a vida pública local”. Zavascki afirma, ainda, que embora eventualmente possa ocorrer abusos por parte dos Legislativo em querer *proteger* o Governador, este argumento não é idôneo.

A Ministra Cármen Lúcia, quanto à questão da competência dos crimes de responsabilidade, inicia fazendo uma leitura conjunta dos artigos 22, I¹⁵⁰, 48¹⁵¹ e 85¹⁵² da Constituição da República, donde se extrai que “somente lei especial votada pelo Congresso Nacional, logo, nacional, pode fixar regras processuais e de julgamento para punir os autores de crimes de responsabilidade”. Repisa a Ministra que esse é o entendimento consolidado do Tribunal.

Ao tratar da admissibilidade, a Ministra traz que embora existem acordos políticos, eles são parte do jogo democrático: “reconhecer a existência desses arranjos republicanos não significa tomar parte de suas vicissitudes perversas e

¹⁵⁰ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho.

¹⁵¹ Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

¹⁵² Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

antijurídicas”. Neste diapasão, a necessidade autorização não afeta o princípio da separação dos poderes, da proporcionalidade ou da razoabilidade.

O Ministro Barroso, por sua vez, afirma que acha inconveniente a autorização por parte da Assembleia Legislativa para instauração penal porquanto, por vezes, ocasiona blindagem ao Chefe do Executivo, contudo, “a verdade, porém, é que o juízo de inconveniência política que eu possa ter - e até de inconveniência moral - não se confunde com um juízo de inconstitucionalidade”. Ministra Rosa Weber concorda com a posição de *falta de simpatia* da norma, contudo ambos acompanham o Ministro Teori e da Ministra Cármen Lúcia. O Ministro Fux segue a mesma linha de pensamento.

Ministro Marco Aurélio, ao seu turno, afirma que, em verdade, o Tribunal Especial previsto na Lei nº 1.079/1950 afronta o art. 5º, XXXVII¹⁵³, dado que “será um tribunal de exceção, criado, eventualmente, para julgamento do Governador em crime de responsabilidade”. Desta forma, para o Ministro, as normas constitucionais sobre *impeachment* de Governador são perfeitamente condizentes com a Constituição Federal. A autorização para crimes constitucionais, por sua vez, é entendida como inconstitucional. Após colocações sobre esta incompatibilidade da autorização com a Carta Magna pelo Ministro, travou-se o seguinte diálogo, o qual demonstra a insegurança das decisões do Supremo Tribunal Federal:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Senhora Presidente, também gostaria de consignar que eu votei na linha que votei - tenho dúvida, pois acho que estamos na fronteira entre a inconveniência política e a inconstitucionalidade - e, portanto, estou me alinhando à jurisprudência. Mas me impressiono com as razões do Ministro Marco Aurélio e me reservo para, numa futura oportunidade, repensar.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE E RELATORA) - Num encontro marcado que teremos, com certeza, de novo, com esse...

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX- Em algum lugar do futuro, voltaremos a essa questão.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Como tenho domicílio e residência no Brasil central, no Planalto, não me sinto em situação fronteiraça.

¹⁵³ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
XXXVII - não haverá juízo ou tribunal de exceção.

O decano da Corte, Ministro Celso de Mello, por sua vez, inicia seu voto trazendo a polêmica entre a natureza do *impeachment*, entendendo-o, de acordo com ensinamento de Paulo Brossard, como conduta de cunho político-constitucional "com qualificação de ilícito político-administrativo, desvestido, em consequência, de conotação criminal, o que me autoriza concluir [...] que o impropriamente denominado "crime de responsabilidade" não traduz instituto de direito penal". Para o Ministro, há possibilidade de os Estados-Membros decidirem, mas, curvando-se ao princípio da colegialidade em decorrência de entendimento inclusive sumulado, vota com o relator pela procedência da ADI. Quanto ao juízo de admissibilidade, o decano entende, em consonância com necessidade de autonomia das unidades federais, que a autorização político-discrecional é importante a fim de "preservar a intangibilidade da autonomia estadual – impedindo que ocorra a suspensão provisória do exercício do mandato pelo Governador do Estado, motivada pelo recebimento judicial da denúncia".

No que tange à competência para legislar sobre *impeachment* de governador, pouco tempo depois o Supremo Tribunal Federal converteu a Súmula 722 na Súmula Vinculante nº 46 com a seguinte redação: *a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são de competência legislativa privativa da União*.

No que se refere à admissibilidade, o encontro marcado no futuro informado pela Ministra Cármen Lúcia e pelo Ministro Luiz Fux, ocorreu através da ADI nº 5.540 de relatoria do Ministro Edson Fachin, o qual entendeu ser necessária a superação dos precedentes do Supremo Tribunal Federal, "na dimensão de uma redenção republicana, [...] diante dos reiterados e vergonhosos casos de negligência deliberada pelas assembleias legislativas estaduais, que têm sistematicamente se negado a deferir o processamento de governadores".¹⁵⁴

Assim, acompanhando o relator, o Plenário entendeu não ser necessária licença prévia e que o afastamento do governador caso se torne réu em ação penal ficará a critério do Superior Tribunal de Justiça – em virtude do foro por prerrogativa

¹⁵⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Informativo nº 851, de 12 a 19 de dezembro de 2017.

de função – em decisão fundamentada de acordo com o caso concreto. Os Ministros demonstraram que, em breve, editarão súmula vinculante acerca do tema.

Em resumo, o Supremo Tribunal Federal tem entendido, até o primeiro semestre de 2017, que toda a matéria concernente à *impeachment* (processual e material) é competência da União Federal, a qual o legisla através da Lei nº 1.079/1950, possuindo caráter nacional valendo, desta forma, também para os Governadores de Estado. Desta forma, dever-se-á utilizar o Tribunal Especial composto por 5 membros do Legislativo eleitos para tal e 5 desembargadores sorteados. Quanto à necessidade de autorização da Assembleia Legislativa para instauração de ação penal, os Ministros mudaram a jurisprudência, entendendo-a como inconstitucional.

4.2. CRÍTICAS À POSIÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL

Da análise dos autos é possível extrair conclusões de várias ordens. E justamente tais posições é que serão o enfoque deste capítulo. O Conselho Federal ingressou com inúmeras Ações Diretas de Inconstitucionalidade em face das supracitadas disposições (ADI 4.675/MA, ADI 4.764/AC, ADI 4.765/AP, ADI 4.766/AL, ADI 4.771/AM, ADI 4.772/RJ, ADI 4.773/GO, ADI 4.775/CE, ADI 4.777/BA, ADI 4.778/PB, ADI 4.781/MS, ADI 4.790/PA, ADI 4.791/PR, ADI 4.792/ES, ADI 4.793/PE, ADI 4.797/MT, ADI 4.798/PI, ADI 4.799, ADI 4.800/RO, ADI 4.804/TO, ADI 4.805/RR, ADI 4.811/MG), todas o mesmo texto analisado em item anterior.

É certo que ninguém quer impunidade, mas, antes de qualquer outro fator, o Brasil se constituiu num Estado Democrático de Direito, o que reforça o respeito que se deve ter aos preceitos jurídicos (e consequente segurança jurídica) e, principalmente, à democracia. Neste diapasão, a petição do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ultrapassa tais limites trazendo argumentais frágeis juridicamente e até antidemocráticas.

O Órgão não entra na discussão sobre a natureza do *impeachment* (política ou penal), pois deseja, justamente, afastar o viés político – ao mesmo tempo que não

deseja conferir totalmente conteúdo penal. Neste diapasão, a excêntrica forma encontrada foi afirmar que a afronta foi em face da competência legislativa privativa da União para legislar sobre direito processual.

É certo, no entanto que o *direito processual* trazido no art. 22, I da Constituição é aquele que relacionado às demais competências, quando couber, trazidas no próprio inciso, quais sejam civil, comercial, penal, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, especial e do trabalho. O *direito processual* de competência privativa da União é aquele referente a processos judiciais.¹⁵⁵ Assim, por exemplo, é possível ao Estado-membro legislar sobre *direito processual* administrativo.¹⁵⁶ Desta forma, o que o Conselho Federal fez foi utilizar o termo *direito processual* como uma espécie de coringa para justificar a afirmada inconstitucionalidade das normas referentes ao *impeachment* de governadores.

Não bastasse tal distorção, o órgão afirmava que as normas das Constituições Estaduais referentes a *impeachment* devem ser declaradas inconstitucionais através da seguinte argumentação:

Portanto, o art. XX [varia de acordo com a Constituição Estadual] ('... ou perante a Assembléia Legislativa, nos crimes de responsabilidade.') é inconstitucional por veicular disposição referentes ao processo e julgamento dos crimes de responsabilidade, cuja matéria é de competência exclusiva da União Federal e, ainda, por contrariar a Lei nº 1.079/1950 que determina o julgamento do Governador pelo Tribunal Especial de composição mista (Desembargadores e membros do Poder Legislativo).

¹⁵⁵ Interessante notar a crítica de Fernanda Dias Menezes de Almeida: "Já quanto ao direito adjetivo (Processual Civil e Processual Penal), de natureza instrumental, servido ao cumprimento do direito substantivo nos processos judiciais, soam ponderadas as considerações de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, para quem mais sábio seria atribuir aos Estados a competência de produzi-lo, adaptando-o, para melhor atendimento de sua finalidade, às condições tão diferentes de cada região. Quando muito, para evitar disparidades excessivas, a competência legislativa no caso poderia ser concorrente, ficando com a União a edição de normas gerais de Direito Processual". ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. Comentário ao artigo 22. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang. STRECK, Lenio. (Coords.) **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 738.

¹⁵⁶ "Quando tratar-se de *direito processual legislativo estadual*, ao Poder Legislativo do Estado (Assembleia Legislativa) compete legislar sobre a matéria, como, por exemplo, sobre processo administrativo de seus servidores. Da mesma forma, é competente o Poder Legislativo do Estado para legislar sobre direito processual, naquilo que respeite à *organização judiciária*, como, por exemplo, competência dos órgãos jurisdicionais e regras sobre ADIn estadual, desde que não conflitem com normas federais sobre direito processual civil". NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Constituição Federal comentada e Legislação Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 449.

Ou seja, o que o Conselho Federal fez foi requerer a inconstitucionalidade de norma constitucional derivada em face de Lei Federal. Ao fim, pede-se ainda, que caso o Supremo não reconheça a inconstitucionalidade, que dê *interpretação conforme à Constituição Federal para o fim de estabelecer que referido julgamento deve ser feito por intermédio do Tribunal Especial previsto no art. 78 da Lei nº 1.079/50*. Em outros termos, o Conselho Federal pede que as Constituições Estaduais sejam interpretadas conforme a Lei.

Tal argumentação reforma todo o entendimento de Federalismo na medida que afasta a possibilidade de os Estados-Membros escolherem sua própria forma de destituição de Chefe de Estado baseado numa Lei Federal. Da forma que a OAB requereu, ela colocou as Constituições Estaduais num nível hierárquico inferior à Lei Federal. O Federalismo no Brasil que já é historicamente claudicante, dada sua origem centrífuga¹⁵⁷, fica ainda mais fragmentado com argumentações como esta.

Outro ponto trazido pelo Conselho Federal e reforçado pela Procuradoria-Geral da República é o de que a Constituição Federal não previu em momento algum a forma através da qual os Governadores seriam julgados nos casos de *impeachment* e, portanto, dever-se-ia utilizar a Lei nº 1.079/1950. A conclusão que se toma dessa omissão deve ser, em verdade, totalmente oposta: o Constituinte de 88, nos moldes do *caput* do artigo 78, entendeu que a competência para legislar sobre *impeachment* de Governador seria do Estado-membro, cabendo uma *subsidiariedade* nos casos de omissão das Constituições Estaduais. Assim, no exercício de soberania do Poder Constituinte, deu-se uma obrigação e uma opção aos entes federados: a obrigação de prever a possibilidade de *impeachment* de Governador, a opção é de escolher o modo de julgamento.

Neste diapasão, é certa a necessidade de se diferir um julgamento político de um julgamento criminal, reforçando, ao contrário do que afirmou o Conselho Federal, uma relação amistosa entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Desta forma, antes das decisões do Supremo, havia um equilíbrio entre Democracia e

¹⁵⁷ Ao tratar do federalismo brasileiro, Sahid Maluf leciona que “contrariamente ao exemplo norte-americano, o federalismo brasileiro surgiu como resultado fatal de um movimento de dentro para fora e não de fora para dentro; de força centrífuga e não centrípeta”. MALUF, Sahid. **Teoria geral do estado**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 172

Separação de Poderes. Veja-se: nos casos de condutas criminais, o Superior Tribunal de Justiça é o foro competente para julgar o Governador de Estado, o qual será afastado por até 180 dias caso se torne réu. Afastar um Chefe de Estado do seu cargo mesmo que provisoriamente é, no entanto, uma grave consequência à democracia. Desta forma, a população, por meio de seus representantes, deveria autorizar, através de um juízo político e discricionário. Isto não significa que o Governador ficará *blindado*, afinal, o prazo prescricional será suspenso. Equilibra-se, desta forma, o caráter político (Estado Democrático) com o judicial (Estado de Direito).

Quanto ao *impeachment*, haverá apenas o caráter político, ou seja, uma punição por condutas altamente reprováveis, as quais, inclusive, podem ser lícitas. Assim sendo, o caráter judicial do *impeachment* será exclusivamente voltado aos direitos fundamentais processuais. O exemplo mais forte do exposto é determinação de que “proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decôro do cargo” (art. 9º, 7, Lei nº 1.079/1950) pode ocasionar na condenação do Governador. O Tribunal Especial sendo composto por desembargadores, em verdade, afronta o princípio da separação dos poderes. Observe-se a seguinte hipótese: são divulgadas pela mídia gravações do Governador do Estado X, com baixíssimos índices de aprovação, em conversa particular com seu filho. No diálogo o Chefe do Executivo afirma que odeia o Estado, que só está no cargo em virtude do alto salário e que deseja que a população mais humilde sumisse, pois só causa problemas ao estado. A fala do Governador não se enquadra em nenhum tipo penal, não cabendo, portanto, processo criminal perante o Superior Tribunal de Justiça. Em aspecto político, no entanto, é certo que ele não agiu de modo compatível com a *honra e o decôro do cargo*. Este juízo, no entanto, deve ser realizado pelo Poder Legislativo, não pelo Judiciário. O Tribunal Especial reverte totalmente esta lógica, dado que metade da sua composição será de Desembargadores do Tribunal de Justiça.

A ideia que guia o *impeachment* é a de que os membros do Legislativo serão revestidos com a toga do Judiciário. O Tribunal Especial faz o contrário, dando a Desembargadores a mesma *legitimidade democrática* dos Deputados Estaduais ao terem a possibilidade de afastar o Governador do Estado. Desta forma, tal método, repisa-se, vai de encontro ao princípio democrático e à separação de poderes, corolários do Estado Democrático de Direito.

Ademais, é necessário tecer breve comentário acerca do voto do Ministro Marco Aurélio de Mello no julgamento das referidas ADIs. Afirma o magistrado que o Tribunal Especial é, em verdade, um Tribunal de Exceção, cuja proibição é derivada justamente o Princípio do Juiz Natural (art. 5º, LIII). *É proibida a criação ou designação, legislativa ou não, de juízos de exceção, posteriormente à ocorrência do fato (ex post facto) ou em razão da pessoa (ad personam).*¹⁵⁸ A partir do momento em que o Tribunal terá metade dos seus membros *eleitos* após a ocorrência do fato, é inegável que em maior ou menor grau, está configura um Tribunal de Exceção, sem absolutamente nenhum respeito ao Princípio do Juiz Natural.

Ao legislador instituir o Tribunal Especial, possivelmente ele procurou mitigar as consequências negativas que as relações entre os Poderes Legislativo e Executivo geram em aspecto regional e que foi fartamente repisado pelo Conselho Federal em nas Ações Diretas. Ocorre, contudo, que esses efeitos oriundos de eventuais partidarismos podem ser agravados na estrutura do Tribunal. Conforme se expos alhures, não há proporcionalidade no número de membros, sendo sempre 5 Deputados e 5 Desembargadores. Ou seja, nos Estados com as maiores Assembleias Legislativas, as minorias partidárias nunca serão representadas, o que não ocorreria caso o próprio Plenário se transformasse no Tribunal e os Deputados se convertessem nos Juízes Constitucionais, aos moldes do *impeachment* de Presidente da República.

Por fim, a análise do acórdão reforça os problemas do método de decisão adotado pelo Supremo Tribunal Federal, ocorrendo o que José Rodrigo Rodriguez chama de jurisdição opinativa, cujo resultado *é um manancial de argumentos, doutrinares, leis, casos, etc., que torna praticamente impossível reconstruir a argumentação do tribunal de maneira racional e unificada.*¹⁵⁹ Efetivamente é isso o

¹⁵⁸ NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Constituição Federal comentada...** op. cit. p. 237.

¹⁵⁹ "Em casos em que há divergência, os fundamentos para decisão variam, de juiz a juiz, em especial nos casos de maior repercussão. É comum que cada um dos juízes, mesmo para concordar com o relator, ofereça um fundamento específico para a decisão em jogo, sem que o tribunal seja capaz de construir um texto coerente para amarrar todos estes argumentos.

[...] Por isso mesmo, de modo absolutamente coerente, o tribunal no organizará a decisão de maneira unificada. Limitar-se-á a publicar todas as opiniões dos juízes em conjunto e sem hierarquia, incluindo a transcrição dos debates ocorridos na sessão de julgamento, intercalando com os votos apresentados por escrito, que são elaborados com antecedência. O documento resultante, quase sempre longo, desorganizado e difícil de manusear, é um retrato fiel do processo decisório do STF em que vence o caso aquele que convencer individualmente mais juízes. Os demais tribunais brasileiros repetem o

que ocorre. O Tribunal, por exemplo, não debateu acerca da natureza do *impeachment*, cuja discussão deveria ser essencial para a decisão. A Ministra Cármen Lúcia nada fala. O Ministro Teori Zavascki parte um pressuposto de que a natureza é penal, mas não aprofunda em momento nenhum no tema – conquanto o tenha acrescentado na ementa. Dos outros Ministros, o único que se debruça sobre a natureza é o sempre didático Ministro Celso de Mello. Após amplíssimo levantamento doutrinário e jurisprudencial, o decano entende ser natureza exclusivamente política, o que levaria a não se encaixar na competência privativa da União aos moldes do artigo 22, I, Constituição Federal.

Este modelo, é claro, é alvo de muitas críticas. Atualmente, a Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro e a alguns professores da USP têm se dedicado ao tema. Virgílio Afonso da Silva, neste sentido, afirma que os Ministros da Suprema Corte ao invés de tentarem convencer seus colegas (ou uma audiência externa), agem adotando estratégias usadas por advogados, reforçando uma ideia de *ganhar a qualquer custo*.¹⁶⁰ Joaquim Falcão e Diego Werneck Argueles afirmam, ainda, que a composição atual do Supremo Tribunal Federal ao invés de procurar vias de incentivo à deliberação, evita a colegialidade e se *apropria* deste poder através de três principais formas: evitando o plenário; emparedando o plenário e contrariando o plenário.¹⁶¹

Tais críticas e muitas outras podem ser exemplificadas nas decisões analisadas. Infelizmente, o Plenário não se manifestou diretamente sobre nenhum dos dois assuntos – possibilidade do Tribunal Especial se configurar como tribunal de exceção e natureza política do *impeachment* – o que leva a um grande esvaziamento jurídico da decisão. À guisa da segurança jurídica, parafraseia-se aqui o Ministro Luiz Fux no entendimento de que em algum lugar do futuro, a questão voltará a ser

mesmo padrão.” RODRIGUEZ, José Rodrigo. **Como decidem as cortes?**: para um crítica do direito (brasileiro). Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013. p. 82-83.

¹⁶⁰ SILVA, Virgílio Afonso da. Deciding without deliberating. **International Journal of Constitutional Law**, v. 11, 2013. p. 576. O autor, recentemente, conduziu uma pesquisa na qual entrevistou diversas Ministro (composição atual e aposentados) indagando-os sobre diversos aspectos referentes à forma de decidir no Plenário: SILVA, Virgílio Afonso da. 'Um Voto Qualquer'? O papel do ministro relator na deliberação no Supremo Tribunal Federal. **Revista Estudos Institucionais**, v. 1, p. 180-200, 2015. SILVA, Virgílio Afonso da. De Quem Divergem os Divergentes: os Votos Vencidos no Supremo Tribunal Federal. **Direito, Estado e Sociedade**, p. 205-225, 2016. SILVA, Virgílio Afonso da. Do We Deliberate? If So, How?. **European Journal of Legal Studies**, v. 9, p. 209-240, 2017.

¹⁶¹ FALCÃO, Joaquim; ARGUELLES, Diego Werneck. Onze Supremos: todos contra o plenário. FALCÃO, Joaquim; ARGUELLES, Diego Werneck; RECONCO, Felipe (orgs.). **Onze Supremos: o Supremo em 2016**. Belo Horizonte: Letramento: Casa do Direito: Supra: Jota: FGV Rio, 2017. p. 20-24.

debatida. Ressalta-se, todavia, que a questão não precisa exclusivamente ser travada pelo Supremo Tribunal Federal, podendo ser feita pelo Congresso Nacional, num verdadeiro modelo de diálogo institucional.

5 É BEM, E O RESTO? POSSÍVEIS ALTERNATIVAS

O Supremo Tribunal Federal já tomou sua decisão, as ADIs já transitaram em julgado e originaram Súmula Vinculante. Este, contudo, não é o fim, pois, afinal, a Corte – ou qualquer outro *Poder* - não possui a *Última Palavra*¹⁶² acerca do significado da Constituição. O Legislativo e o Judiciário podem e devem trabalhar de forma conjunta em interpretações acerca da Carta Maior. Isto, é certo, pode ser observado no caso de *impeachment* de Governador.

O Direito Constitucional brasileiro, em período recente, passa a debater questões pertinentes a quem tem a última palavra sobre a Constituição e, principalmente, quem *deve* ter a última palavra sobre a Constituição. Sobre este assunto, uma das obras que melhor apresenta o panorama nacional e internacional é a do professor Rodrigo Brandão: “Supremacia Judicial Versus Diálogos Constitucionais: A quem cabe a última palavra sobre o sentido da constituição?”.¹⁶³

O autor faz complexo apanhado sobre as relações entre os Poderes Constituídos, sejam as positivas, sejam as negativas. Para ele, quatro são as principais formas de interação: (a) ataques institucionais à Suprema Corte; (b) poder do Congresso sobre o orçamento dos Tribunais e processo de nomeação de juízes; (c) a não implementação de decisões judiciais; (d) os mecanismos de superação legislativa de decisões da Suprema Corte. Para o caso de *impeachment* de Governadores, apenas a última forma de interação será objeto de análise.

Rodrigo Brandão apresenta, dentro da teoria dos diálogos constitucionais, duas principais formas de superação de decisão constitucional na experiência internacional. A primeira é o instituto canadense da *override clause* – também chamada de *notwithstanding clause* – através da qual as *legislaturas nacional e provincianas do Canadá deliberam, por maioria ordinária e pelo prazo renovável de cinco anos, pela prevalência de duas leis sobre [determinados] direitos de liberdade e*

¹⁶² Conrado Hübner Mendes faz um amplo levantamento acerca das teorias de *Última Palavra*, sejam aquelas que dão mais ênfase ao Judiciário, sejam aquelas que dão mais ênfase ao Legislativo. MENDES, Conrado Hübner. *Is it all about the last word?*. **Legisprudence**. Oxford: Oxford. Print, v. 3, 2009. p. 69-110.

¹⁶³ BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia Judicial Versus Diálogos Constitucionais: A quem cabe a última palavra sobre o sentido da constituição?** 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

igualdades trazidos pela Carta Canadense.¹⁶⁴ Tal instrumento foi pouquíssimo utilizado em virtude do alto custo político, afinal, o bojo dele está mais voltado para uma forma de Supremacia do Parlamento que defesa de direitos fundamentais.¹⁶⁵

O diálogo entre Legislativo e Executivo no Canadá ocorre também de outra forma. Um exemplo trazido por Rodrigo Brandão se refere à legislação que pertinente a crimes sexuais. O Parlamento editou lei que previa até prisão perpétua para homens que tivessem praticado conjunção com meninas menores de 14 anos, mesmo que cressem que fossem mais velhas. A Corte declarou a inconstitucionalidade da lei em virtude do excesso. O Parlamento, então, reeditou-a, garantindo mais direitos ao acusado e procurando superar as distinções de gênero. Assim, *cada instituição contribuiu com a sua específica capacidade institucional*.¹⁶⁶ O Judiciário voltado para garantia de direitos e o Legislativo para clamor social de leis que punissem autores de crimes sexuais.

Há outros casos, todavia, em que a reversão não é dialética, mas sim conflituosa, são as chamadas *leis in your face*, as quais nascem com o objetivo de superação de jurisprudência.¹⁶⁷ No caso canadense, a Corte Constitucional declarou que a lei superando seu entendimento era constitucional, através da teoria dos diálogos constitucionais.

O sistema estadunidense, como já exposto, tem como forma básica de superação jurisprudencial o uso de emendas constitucionais.¹⁶⁸ Ocorre, no entanto,

¹⁶⁴ BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia Judicial Versus Diálogos Constitucionais...** p. 298.

¹⁶⁵ “O apelo democrático do controle de constitucionalidade realizado no Canadá tem sua lógica específica. Uma vez declarada a inconstitucionalidade da lei o papel de reconstrução cabe ao Legislativo – esta é a ideia de diálogo. O parlamento possui em seu favor o fato de ser democraticamente eleito e detentor da possibilidade de impedir a fiscalização constitucional através do uso da seção 33 da Carta de Direitos, a qual anula qualquer controle de constitucionalidade ao suspender as proteções da própria Carta por um período de tempo limitado. A forma final da lei cabe ao legislador, caso esse assim o queira”. CLÈVE, Clèmerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Meneses. Diálogos institucionais: estrutura e legitimidade. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 2, n. 3, p. 183-206, set./dez. 2015. p. 192.

¹⁶⁶ BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia Judicial Versus Diálogos Constitucionais...** p. 301;

¹⁶⁷ O Ministro Luiz Fux, de maneira avessa à teoria dos diálogos constitucionais, afirmou que elas *leis in your face* nascem com presunção de inconstitucionalidade, cabendo ao legislador ordinário demonstrar que a *correção* do precedente é necessária ou trazendo novos argumentos. Ver BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.105. Relator: Ministro Luiz Fux, Plenário. Julgada em: 01.10.2015. DJe: 16.03.2016.

¹⁶⁸ Isso, é claro, quando a superação não parte do próprio Judiciário: “Além disso, firmou-se nos Estados Unidos da América um entendimento segundo o qual, em matéria constitucional, a Suprema Corte estaria legitimada a alterar e a superar seus precedentes com maior liberdade. [...] Tal tratamento é justificado, ainda, com base no fato de que o texto constitucional é de difícil alteração, em razão do árduo procedimento previsto para a aprovação de emendas constitucionais pela Constituição norte-

que há situações em que *a Suprema Corte admitiu a constitucionalidade de lei que, no essencial, restabelecia o teor de lei anteriormente declarada inconstitucional*.¹⁶⁹

É certo, desta forma, que se deve procurar um equilíbrio – pautado no diálogo – entre ambos os poderes a fim a Constituição possa ser ventilada com os anseios sociais trazidos pelo Parlamento¹⁷⁰ ao mesmo tempo em que preserve a estrutura básica formulada pela Constituinte original, não se olvidando que, no caso brasileiro, tem-se uma supremacia constitucional e não parlamentar.

Diante do exposto, é possível que haja um diálogo entre o Supremo Tribunal Federal e o Congresso Nacional para uma construção distinta do significa que a Constituição Federal dá ao *impeachment* do Governador de Estado, preservando o viés democrático que sustenta os cargos eleitos – mormente do Executivo – ao mesmo tempo em que evite arbitrariedades e manutenção da impunidade, conforme defendido pelos Ministros da Suprema Corte.

O caso em tela traz algumas peculiaridades constitucionais, dado que uma Lei Federal é usada para declarar a inconstitucionalidade de Constituição Estadual. Da decisão do Supremo Tribunal Federal, é possível extrair o entendimento de que a competência é da União Federal para legislar sobre o tema, havendo, desta forma, necessidade de alteração da Lei nº 1.079/1950 que traz o que se chamou aqui de *cláusula de exceção*. Do entendimento do Legislativo – estaduais, no caso – deve-se preservar a natureza política do *impeachment*, afinal, no desenho institucional brasileiro, o órgão que melhor traduz a democracia e os interesses da população é o Legislativo, o que teria representatividade para afastar o Chefe do Executivo em decorrência de condutas inadequadas.

americana”. MELLO, Patrícia Perrone Campos. **Nos bastidores do Supremo Tribunal Federal**. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 12

¹⁶⁹ BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia Judicial Versus Diálogos Constitucionais...** p. 305;

¹⁷⁰ Peter Häberle, acerca da interpretação da Constituição, afirmava usualmente o modelo observado era o de *sociedade fechada*, através do qual caberia aos juízes interpretá-la. Deve-se superá-lo, contudo. “Os critérios de interpretação constitucional não de ser tanto mais abertos quanto mais pluralista for a sociedade. [...] *Experts* e pessoas interessadas da sociedade pluralista também se convertem em intérpretes do direito estatal. Isto significa que não apenas o processo de formação, mas também o desenvolvimento posterior, revela-se pluralista: a teoria da ciência, da democracia, uma teoria da Constituição e da hermenêutica propiciam aqui uma mediação específica entre Estado e sociedade”. HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional – a Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição**: Constituição para e Procedimental da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris editor, 1997. p. 18.

A fim de evidenciar o exposto, esboçou-se um projeto de alteração da Lei nº 1.079/1950 (Anexo I) preservando as características do *impeachment* defendidas neste trabalho e relacionando-as com o entendimento extraído das decisões do Supremo Tribunal Federal.

É certo que o Brasil passa por uma crise de representação política em todos os entes federados. Inúmeros motivos podem ser elencados: corrupção, sensação de impunidade, gastos astronômicos em campanhas, deturpação do sistema eleitoral. A válvula de escape, no entanto, não é substituir uma Democracia Representativa por uma *Democracia Togada*. Deve-se realizar uma modificação no sistema eleitoral que parta dele mesmo.

Na divisão de competências prevista na Constituição Federal, o constituinte acabou esvaziando, de certa forma, as possibilidades e obrigações legislativas das Assembleias regionais, sobrando, desta forma, como dever principal a fiscalização do Executivo. Controle, é certo, realizado também pela população através de um sistema representativo. O sistema proporcional nos estados, no entanto, exalta mais os seus defeitos que os seus benefícios. São constantes, por exemplo, pesquisas que, meses após as eleições, demonstram que os eleitores simplesmente não lembram em quem votaram.¹⁷¹ O eleitor acaba não sabendo quem o representa, de quem pode/deve cobrar seus interesses e, principalmente, de quem pode/deve cobrar fiscalização ativa do Governador do Estado, incluindo, aí, posições acerca do *impeachment*.

Não é clichê afirmar que a solução para crises na democracia é, certamente, mais democracia. Se a população não se sente representada pelos Deputados Estaduais, deve-se modificar o sistema eleitoral. É certo que o sistema proporcional tem o benefício de trazer mais espaço às minorias, em âmbito estadual, no entanto, o foco, oriundo a principal função de fiscalizar, deveria ser na criação de um liame de confiança inexorável entre o Deputado representante e o Cidadão representado.

¹⁷¹ Em 2011: “Mesmo após escândalos, 47,8% não lembram em quem votou”. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/mesmo-apos-escandalos-478-nao-lembram-em-quem-votou-e1i12q5doao3s9ajg4be2lhq>>. Acesso em: 01 jun. 2017. Em 2007: “O instituto Paraná Pesquisas levantou que apenas pouco mais da metade (55,6%) dos eleitores de Curitiba sabem em quem votaram para deputado estadual. Desse porcentual, porém, 6,2% citaram nomes que não participaram da última disputa eleitoral”. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/eleitor-ja-nao-se-lembra-em-quem-votou-acsp5eqaweuh7ye2d6zotc5e6>>. Acesso em: 01 jun. 2017.

O *impeachment* de Governador é um bacamarte enferrujado não pela honestidade e conduta proba deles¹⁷², mas pela falta de ação direta dos Deputados Estaduais, os quais não são *pressionados* pela população que representam. Uma possível forma de consertar tal situação, dentro dos limites democráticos, seria o sistema eleitoral distrital, o qual permitiria um liame mais evidente entre os dois polos da relação de representação, além da evidente diminuição de gastos em campanhas.

Com os abalos que o país vem passando em decorrência dos graves casos de corrupção, o bacamarte estadual passa, de maneira incipiente, a *desenferrujar*. Em 24 de maio de 2017, por exemplo, o Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul resolveu, através do Ato nº 03/2017:

Art. 1º Fica criada Comissão Especial para apurar denúncia de eventual crime de responsabilidade do Governador do Estado, na forma do requerimento 02320/2017, aprovado pelo Plenário em 23 de maio de 2017.

Art. 2º A comissão será composta por 05 (cinco) membros, sendo 02 (duas vagas) do Bloco Partidário I, 02 (duas vagas) do Bloco Partidário II e 01 (uma) vaga do Partido dos Trabalhadores [autor do Requerimento citado].

[...] Art. 4º Deve ser assegurado o contraditório e ampla defesa, na forma prevista na Constituição e demais instrumentos.

Art. 5º Este ATO entra em vigor na data de sua publicação.¹⁷³

A presente apuração parte do pré-acordo de colaboração premiada do empresário Joesley Batista e Ricardo Saud.¹⁷⁴ Na delação, o Governador Reinaldo Azambuja é acusado de ser beneficiado com o pagamento de mais 45 milhões de reais à custa de incentivos fiscais para empresas frigoríficas. Ressalta-se que o Requerimento do Partido dos Trabalhadores traz um hibridismo entre atuação

¹⁷² Apenas em decorrência da delação premiada do grupo Odebrecht, doze governadores foram citados: Renan Filho (PMDB-AL), Robinson Faria (PSD-RN), Tião Viana (PT-AC), Beto Richa (PSDB-PR), Fernando Pimentel (PT-MG), Flávio Dino (PC do B-MA), Geraldo Alckmin (PSDB-SP), Marcelo Miranda (PMDB-TO), Marconi Perillo (PSDB-GO), Luiz Fernando Pezão (PMDB-RJ), Paulo Hartung (PMDB-ES) e Raimundo Colombo (PSD-SC). Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/delacao-da-odebrecht-envolve-12-governadores-veja-quem-sao-os-citados.ghtml>>. Acesso em 01 jun. 2017.

¹⁷³ MATO GROSSO DO SUL. Diário Oficial Eletrônico. Ano VII – nº 1180. Sessão Ordinária de 25 de Maio de 2017.

¹⁷⁴ O acordo foi rescindido em 14 de setembro pelo Procurador-Geral da República Rodrigo Janot em decorrência da omissão de fatos relevantes pelos colaboradores. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/pgr-rescinde-acordo-de-colaboracao-de-joesley-batista-e-ricardo-saud>>. Acesso em: 14 set. 2017.

legislativa propriamente dita (o Requerimento *per se*) e política (o pedido de apuração de eventual crime de responsabilidade), o que já demonstra as incertezas e dificuldades que o Tribunal Especial traz.¹⁷⁵

O Estado do Rio de Janeiro, recentemente, passa por situação também complicada no que se refere à possível *impeachable offense* praticada pelo Governador do Estado em virtude da grave financeira. No dia 30 de maio de 2017 o Tribunal de Contas do Estado emitiu parecer prévio quanto à aprovação de contas do Governo fluminense.¹⁷⁶ Por unanimidade o TCU-RJ encontrou quatro irregulares na prestação de contas:

CONSIDERANDO que foi aplicado, nas ações e serviços públicos de saúde, percentual abaixo do mínimo estabelecido no artigo 6º da Lei Complementar nº 141/12, que é de 12% do total de impostos e transferências elencados no referido artigo;

CONSIDERANDO que as despesas com ações e serviços públicos de saúde realizadas pelo estado não foram financiadas com recursos integralmente movimentados por meio do Fundo de Saúde, uma vez ter sido verificada a aplicação de valores por outras unidades gestoras, contrariando o disposto no parágrafo único do artigo 2º em combinação com os artigos 14 e 16, todos da Lei Complementar nº 141/12;

CONSIDERANDO que o Governo do estado não observou nos últimos exercícios o disposto no artigo 332 da Constituição Estadual, deixando de repassar à FAPERJ o equivalente a 2% das receitas tributárias líquidas arrecadadas a cada exercício, descumprindo, assim, inúmeras determinações desta Corte;

CONSIDERANDO a realização de repasses ao FUNDEB em montante inferior ao determinado no artigo 3º da Lei Federal nº 11.494/07.¹⁷⁷

No mesmo dia da votação unânime do parecer prévio pelo Tribunal de Contas, dois novos pedidos de *impeachment* foram protocolados pelo PSOL e pelo PSDB em face do Governador Luiz Fernando Pezão na Assembleia Legislativa do Rio de

¹⁷⁵ Segundo o jornal *Correio do Estado*, quatro dos cinco integrantes da Comissão Especial também foram citados no referido acordo de colaboração premiada. Disponível em: <<http://www.correiodoestado.com.br/politica/quatro-dos-5-integrantes-de-comissao-foram-citados/304907/>>. Acesso em 01 jun. 2017.

¹⁷⁶ Em 13 de setembro de 2017 a ALERJ não acatou recomendação do TCE e aprovou as contas. Disponível em: < <https://extra.globo.com/emprego/servidor-publico/com-43-votos-favoraveis-alerj-aprova-as-contas-de-2016-de-peza-dornelles-21818060.html>>. Acesso em: 14 set. 2017.

¹⁷⁷ RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Estado. Processo nº 101.576-6/17. Conselheira Relatora: Marianna Montebello Willeman. Plenário, 30 de maio de 2017.

Janeiro.¹⁷⁸ O último capítulo de *Dom Casmurro* traz uma questão que também encontra respaldo neste trabalho, mormente em decorrência das incertezas políticas que o Brasil – e, aqui, enfaticamente os Governos Estaduais - está a passar, *é bem, e o resto?* A resposta para o trabalho que não deveria existir é tudo, menos conclusiva: a força do bacamarte estadual, apenas o tempo dirá.

¹⁷⁸ PSDB: disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/psdb-entra-com-mais-um-pedido-de-impeachment-contrapezao.ghtml>>. Acesso em: 01 jun. 2017. PSOL: disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2017/05/30/psol-protocola-pedido-de-impeachment-contrapezao-apos-tce-rejeitar-contas-do-rj.htm>>. Acesso em 01 jun. 2017.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. Comentário ao artigo 22. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang. STRECK, Lenio. (Coords.) **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

AMARAL JÚNIOR, José Levi. O Poder Legislativo na democracia contemporânea. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 42 n. 168 out./dez. 2005.

AMAR, Akhil Reed. **America's constitution: a biography**. New York: Random House, 2006.

ASSIS, Machado de. **Dom Casmurro**. 39. ed. São Paulo: Ática, 2006.

ATALIBA, Geraldo. República e Constituição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1985.

ÁVILA, Caio Márcio de Brito. **Recall – a revogação do mandato político pelos eleitores**: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro. São Paulo, 2009. 152 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo.

BALEEIRO, Aliomar. **1891** (Coleção Constituições Brasileiras). 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

BALKIN, Jack M. The American Constitution as “Our Law”. **Yale Journal of Law & the Humanities**. Vol. 1, Article 8, 2013.

BARCELLOS, Ana Paula de. Acesso à informação, os princípios da Lei nº 12527/2011. **Quaestio Juris**, v. 8, n. 3, 2015.

BARROS, Sérgio Resende de. **Estudo sobre o “impeachment”**. Disponível em: <<http://www.srbarros.com.br/pt/estudo-sobre-o-impeachment.cont>>. Acesso em: 03 mar. 2017.

BACELLAR FILHO, Romeu Filipe; HACHEM, Daniel Wunder. As relações entre os Poderes da República no Estado brasileiro contemporâneo: transformações autorizadas e não autorizada. **Interesse Público - IP**, Belo Horizonte, ano 13, n. 70, nov./dez. 2011.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional** contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BARROSO, Luís Roberto. A americanização do direito constitucional e seus paradoxos: teoria e jurisprudência constitucional no mundo contemporâneo. **Interesse Público**, v. 59, p. 13-56, 2010. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/ef/wp-content/uploads/2014/09/A-americanizacao-do-direito-constitucional-e-seus-paradoxos.pdf>>. Acesso em: 11 abr. 2017.

BENEVIDES, Mauro (org). **O impeachment no Senado Federal**. 2. ed. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1993.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 1991.

BLACK, Henry Campbell. **Black's Law Dictionary**. 6. ed. St. Paul: West Publishing Co, 1990.

BOWMAN III, Frank O. Bowman, SEPINUCK, Stephen L. High Crimes & Misdemeanors: Defining the Constitutional Limits on Presidential Impeachment. **Southern California Law Review**, vol. 72, 1999, p. 1517-1565. Disponível em: <<http://scholarship.law.missouri.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1074&context=facpubs>>. Acesso em: 30 mai. 2017.

BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia Judicial Versus Diálogos Constitucionais: A quem cabe a última palavra sobre o sentido da constituição?** 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

BRASIL. Diário do Congresso Nacional, ano IV, n.º 8, 19 de janeiro de 1949, p. 144.

BRASIL. Diário da Assembleia Nacional Constituinte, ano II, n.º 196. Ata da 215ª sessão, 03 mar. 1988.

BRASIL. Senado Federal como Órgão Judiciário. Denúncia n.º 1/2016, Relator Sen. Antonio Anastasia. Julgado em: 31 ago. 2016.

BRASIL. Senado Federal como Órgão Judiciário. Processo de *Impeachment*, Relator Sen. Elcio Álvares. Julgado em: 30 dez. 1992.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inquérito n.º 4.483, Relator Min. Edson Fachin.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.791, Relator Min. Teori Zavascki. Plenário. Julgado em 12.02.2015. DJe 24.04.2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.792, Relatora Min. Cármen Lúcia. Plenário. Julgado em 12.02.2015. DJe 24.04.2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.800, Relatora Min. Cármen Lúcia. Plenário. Julgado em 12.02.2015. DJe 24.04.2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.105. Relator: Ministro Luiz Fux, Plenário. Julgada em: 01.10.2015. DJe: 16.03.2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 34.193, Relator Min. Teori Zavascki. Pedido Liminar. Decidido em 11.05.2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 34.341, Relator Min. Teori Zavascki. Pedido Liminar. Decidido em 08.09.2016

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 34.530, Relator Min. Luiz Fux. Pedido Liminar. Decidido em 14.12.2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Informativo nº 851, de 12 a 19 de dezembro de 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 34.562, Relator Min. Alexandre de Moraes. Pedido Liminar (Min. Luís Roberto Barroso). Decidido em 04.02.2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.540, Relator Min. Edson Fachin. Plenário. Julgado em 03.05.2017.

BROSARD, Paulo. **O impeachment**: aspectos da responsabilidade política do presidente da República. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

BUENO, Jose Antonio Pimenta. **Direito publico brasileiro e analyse da Constituição do Imperio**. Rio de Janeiro : Typographia Imp. e Const. de J. Villeneuve & C., 1857. Disponível: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/185600>>. Acesso em: 13 abr. 2017.

CHUERI, Vera Karan de. Constituição radical: uma ideia e uma prática. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, n. 58, p. 25-36, 2013.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Meneses. Diálogos institucionais: estrutura e legitimidade. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 2, n. 3, p. 183-206, set./dez. 2015.

CORDEIRO, Vinicius. **O controle dos mandatos populares pelo Legislativo no Direito Brasileiro**. Jus navigandi, 2005. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/7200/o-controle-dos-mandatos-populares-pelo-legislativo-no-direito-brasileiro>>. Acesso em: 19 jul. 2017.

COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. Sistema Acusatório: cada parte no lugar constitucionalmente demarcado. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 46 n. 183 julho./set. 2009, p. 103-115.

CRETELLA JUNIOR, José. **Do impeachment do direito brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal Regional Eleitoral. Ação de Perda de Mandato nº 335-69, Relator Des. Mario Machado. Acórdão nº 2885. Julgado em: 16 mar. 2010, Publicado DJe em: 18 mar. 2010.

FALCÃO, Joaquim; ARGUELLES, Diego Werneck. Onze Supremos: todos contra o plenário. FALCÃO, Joaquim; ARGUELLES, Diego Werneck; RECONCO, Felipe (orgs.). **Onze Supremos**: o Supremo em 2016. Belo Horizonte: Letramento: Casa do Direito: Supra: Jota: FGV Rio, 2017.

GRAU, Eros Roberto **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do Direito**. São Paulo: Malheiros, 2002.

GUEDES, Néilton. O princípio da congruência. In MARQUES, Mauro Campebell (coord.). **Improbidade administrativa**: temas atuais e controvertidos. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional – a Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição**: Constituição para e Procedimental da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris editor, 1997.

HAMILTON, Alexander. Federalist Paper nº 1: General Introduction. In: ROSSITER, Clinton (Org.). **The Federalist Papers**. New York: Signet Classics, 2003.

HAMILTON, Alexander. Federalist Paper nº 65: The Powers of the Senate Continued. In: ROSSITER, Clinton (Org.). **The Federalist Papers**. New York: Signet Classics, 2003

HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

IVO, Gabriel. **Constituição estadual**: competência para elaboração da constituição do estado-membro. São Paulo: Max Limonad, 1997.

KARNAL, Leandro; PURDY, Sean; ESTEVAN, Luiz Estevam; MORAIS, Marcus Vinícius de. **História dos Estados Unidos**: das origens ao século XXI. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2011.

KETCHAM, Ralph (Org.). **The Anti-Federalist Papers and the Constitutional Convention Debates**. New York: Signet Classics, 2003.

KHALED JR, Salah Hassan. O Sistema Processual Penal brasileiro Acusatório, misto ou inquisitório? **Civitas**, Porto Alegre, v. 10, n. 2, p. 293-308, maio-ago. 2010.

KYVIG, David E.. **The age of impeachment**: American constitutional culture since 1960. Lawrence: University Press of Kansas, 2008.

JEFFERSON, Thomas; DEWEY, John (org). **The essential Jefferson**. Mineola: Dover Publications, 2008.

LASSALE, Ferdinand. **O que é uma Constituição?** Leme: CL EDIJUR, 2014.

LUKES, Steven. **Power: A Radical View.** New York: Palgrave MacMillan, 2005.

MADISON, James. Federalist Paper nº 51: The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances between the Different Departments. In: ROSSITER, Clinton (Org.). **The Federalist Papers.** New York: Signet Classics, 2003.

MALUF, Sahid. **Teoria geral do estado.** 24. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

MATO GROSSO DO SUL. Diário Oficial Eletrônico. Ano VII – nº 1180. Sessão Ordinária de 25 de Maio de 2017.

MAY, Erskine. **Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament.** 17 ed. London: Butterworth, 1964.

MELLO FILHO, José Celso. Crime de responsabilidade: processo e julgamento de governador do estado. **Justitia**, São Paulo, mar./jun. 1980. p. 98-101. Disponível em: < <http://www.revistajustitia.com.br/revistas/x388y8.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2017.

MELLO, Patrícia Perrone Campos. **Nos bastidores do Supremo Tribunal Federal.** Rio de Janeiro: Forense, 2015.

MENDES, Conrado Hübner. Is it all about the last word?. **Legisprudence.** Oxford: Oxford. Print, v. 3. p. 69-110, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional.** 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946.** Tomo III. 4. ed. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1963.

MORO, Sergio Fernando. A Corte Exemplar: Considerações sobre a Corte de Warren. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, v. 36, 2001.

MOREIRA, Egon Bockmann. Impeachment: político ou jurídico?. **Jornal Gazeta do Povo**, Curitiba, PR, p. 1 - 1, 14 dez. 2015. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/justica-e-direito/colunistas/egon-bockmann-moreira/impeachment-politico-ou-juridico-6tfpfpu2tc9wrqfz0vd58o6vq>>. Acesso em: 19 jul. 2017.

MUSSATTI, James. **The Constitution of the United States.** Toronto: US Van Nostrand, 1960.

NEGRI, Antonio. **Poder constituinte:** ensaio sobre as alternativas da modernidade. Trad. Adriano Pilatti. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Constituição Federal comentada e Legislação Constitucional.** 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

NEUMANN JR., Richard K. The Revival of Impeachment as a Parisian Political Weapon. **Hastings Constitutional Law Quarterly**, vol. 34, 2007. Disponível em: <<http://www.hastingsconlawquarterly.org/archives/V34/I2/neumann.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2017.

NETO, Lira. **Getúlio**: Da volta pela consagração popular ao suicídio (1945-1954). São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

NETO, Lira. **Getúlio**: Do Governo Provisório à ditadura do Estado Novo (1930-1945). São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

PEREIRA, Gabriel Terra. **A diplomacia da americanização de Salvador de Mendonça** (1889-1898). São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

PERLIN, Adam A., The Impeachment of Samuel Chase: Redefining Judicial Independence (June 11, 2010). **Rutgers Law Review**, Vol. 62, nº. 3, 2010, p. 728. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=1620106>>. Acesso em: 11 abr. 2017.

PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O impeachment**: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

PRADO, Luiz Regis; SANTOS, Diego Prezzi. Infração (crime) de responsabilidade e *impeachment*. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, vol. 95, ano 24, p. 61-80. São Paulo: Ed. RT, abr.-jun, 2016.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Estado. Processo nº 101.576-6/17. Conselheira Relatora: Marianna Montebello Willeman. Plenário, 30 de maio de 2017.

RODRIGUEZ, José Rodrigo. **Como decidem as cortes?**: para um crítica do direito (brasileiro). Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

SALGADO, Eneida Desiree. **Lei de acesso à informação (LAI)**: comentários à Lei nº 12.527/2011 e ao Decreto nº 7.724/2012. São Paulo: Atlas, 2015.

SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral**. Curitiba, 2010. 356 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná.

SALGADO, Eneida Desiree. **Constituição e democracia – tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico**: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva.

SCHINEMANN, Caio César Bueno. “Estado de Coisas Inconstitucional” e Diálogo no Supremo Tribunal Federal. **Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná**, Curitiba, n. 7, p.117-141, 2016.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **O que é o Terceiro Estado?** Trad. Norma Azeredo. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1986

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 38.ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

SILVA, Virgílio Afonso da. 'Um Voto Qualquer'? O papel do ministro relator na deliberação no Supremo Tribunal Federal. **Revista Estudos Institucionais**, v. 1, p. 180-200, 2015.

SILVA, Virgílio Afonso da. De Quem Divergem os Divergentes: os Votos Vencidos no Supremo Tribunal Federal. **Direito, Estado e Sociedade**, p. 205-225, 2016.

SILVA, Virgílio Afonso da. Do We Deliberate? If So, How?. **European Journal of Legal Studies**, v. 9, p. 209-240, 2017.

SILVA, Virgílio Afonso da. Deciding without deliberating. **International Journal of Constitutional Law**, v. 11, 2013. p. 576.

SILVA NETO, Casimiro Pedro da. **A construção da democracia**: síntese histórica dos grandes momentos da Câmara dos Deputados, das assembleias nacionais constituintes e do Congresso Nacional. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003

UNITED STATES SENATE. **Impeachment**. Disponível em: <https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Senate_Impeachment_Role.htm>. Acesso em: 05 mar. 2017.

UNITED STATES. Congress. **Impeachment: selected materials**. Washington: U.S. Government Printing Office, 1973.

YATES, Robert (*Brutus*). Essay I. In: KETCHAM, Ralph (Org.). **The Anti-Federalist Papers and the Constitutional Convention Debates**. New York: SignetClassics, 2003.

ANEXO I

PROJETO DE LEI

Altera o rito para processo e julgamento de crimes de responsabilidade de governador e vice-governador

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, para disciplinar o processo e julgamento de governadores, vice-governadores e secretários dos estados acusados de crime de responsabilidade.

Art. 2º A Parte Quarta da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, passa a vigorar com as seguintes alterações:

PARTE QUARTA

TÍTULO ÚNICO

CAPÍTULO I

DOS GOVERNADORES E SECRETÁRIOS DOS ESTADOS

Art. 74. Constituem crimes de responsabilidade dos Governadores e Vice-Governadores dos Estados ou dos seus Secretários, quando por eles praticados, os atos definidos como crimes nesta lei.

CAPÍTULO II

DA DENÚNCIA

Art. 75. É permitido a todo cidadão residente ou domiciliado no estado denunciar o Governador, o Vice-Governador ou seus Secretários perante a Assembleia Legislativa por crime de responsabilidade.

§ 1º A denúncia assinada pelo denunciante e com a firma reconhecida, deve ser acompanhada dos documentos que a comprovem, ou da declaração de impossibilidade de apresentá-los com a indicação do local em que possam ser encontrados. Nos crimes em que houver necessidade de prova testemunhal, deverá, ainda, ser indicado o rol de testemunhas, de no máximo 8 (oito) por crime.

§ 2º Não será recebida a denúncia quando, por qualquer motivo, o Governador, o Vice-Governador ou seus Secretários tiverem deixado definitivamente o cargo.

§ 3º Em caso de reeleição, só serão recebidas denúncias referentes ao mandato em curso.

Art. 76. Caberá ao Presidente da Assembleia Legislativa a análise do pedido em até quinze dias úteis.

§ 1º Decorrido o prazo de quinze dias úteis, o silêncio do Presidente da Assembleia Legislativa importará arquivamento da denúncia.

§ 2º Em caso de arquivamento, dever-se-á justificá-lo, sendo possível revisão pelo plenário, por maioria absoluta, através de proposta de, no mínimo, um terço dos membros da Assembleia Legislativa.

CAPÍTULO III DA ACUSAÇÃO

Art. 77. Recebida a denúncia, será lida no expediente da sessão seguinte e despachada, para ulterior deliberação, a uma comissão especial, da qual participarão, observada a proporcionalidade partidária, representantes de todos os partidos.

§ 1º Os líderes dos partidos indicarão os membros da comissão especial.

§ 2º A comissão a que alude o *caput* do presente artigo se reunirá dentro de 48 horas e, depois de eleger seu presidente e relator, emitirá parecer, dentro do prazo de dez dias úteis, sobre admissão, ou não, da denúncia. Dentro desse período poderá a comissão proceder às diligências que julgar necessárias ao esclarecimento da denúncia.

§ 3º O parecer da comissão especial será lido no expediente da sessão seguinte da Assembleia Legislativa e publicado integralmente no Diário Oficial e em avulsos, juntamente com a denúncia, devendo as publicações serem distribuídas a todos os deputados.

§ 4º Quarenta e oito horas após a publicação oficial do parecer da comissão especial, será o mesmo incluído, em primeiro lugar, na ordem do dia da Assembleia Legislativa, para uma discussão única.

§ 5º Os líderes de partido poderão falar, durante uma hora, sobre o parecer, ressalvado ao relator da comissão especial o direito de responder a cada um.

Art. 78. Encerrada a discussão do parecer, e submetido o mesmo a votação nominal por maioria simples, será a denúncia, com os documentos que a instruem, arquivada, se não for considerada objeto de deliberação. Caso contrário, será remetida por cópia autêntica ao denunciado, que terá o prazo de vinte dias para contestá-la de forma escrita.

§ 1º Findo esse prazo, com ou sem a contestação, a comissão especial determinará as diligências que julgar convenientes.

§ 2º Findas essas diligências, a comissão especial proferirá, no prazo de dez dias, parecer sobre a procedência ou improcedência da acusação.

§ 3º Publicado e distribuído o parecer a que se refere o parágrafo anterior nos termos do § 3º do art. 77, será o mesmo, incluído na ordem do dia,

dentro de 48 horas, no mínimo, a contar de sua distribuição, para discussão e votação nominal.

Art. 79. Encerrada a discussão do parecer, será o mesmo submetido à votação nominal por maioria absoluta, não sendo permitidas questões de ordem, nem encaminhamento de votação.

§ 1º Se for o parecer aprovado, a acusação será considerada procedente.

§ 2º Com a procedência da acusação, serão o denunciado, o denunciante e o Presidente do Tribunal de Justiça notificados imediatamente pela Mesa da Assembleia Legislativa, por intermédio do 1º Secretário.

§ 3º São efeitos imediatos ao decreto da acusação do Governador de Estado, do Vice-Governador ou dos seus Secretários a suspensão do exercício das funções do acusado por até 180 (cento e oitenta) dias e da metade do subsídio ou do vencimento, até sentença final.

CAPÍTULO IV DO JULGAMENTO

Art. 79-A. Após notificação do §2º do artigo 79, o presidente do Tribunal de Justiça assumirá a Presidência da Assembleia Legislativa para o julgamento.

Art. 79-B. Será concedido ao denunciante vistas do processo, na secretaria da Assembleia Legislativa, para oferecimento, em 48 horas, do libelo acusatório e rol de testemunhas.

Art. 79-C. Findo o prazo do artigo anterior, será concedido ao denunciado ou a seu defensor, vistas do processo, na secretaria da Assembleia Legislativa, para oferecimento, em 48 horas, da contrariedade ao libelo e rol de testemunhas.

Art. 79-D. Findos os prazos supramencionados, serão os autos encaminhados ao Presidente do Tribunal de Justiça, que designará a data para o julgamento em até 10 (dez) dias úteis.

Parágrafo único: As testemunhas arroladas pelo denunciante e pelo denunciado deverão ser intimadas da data da audiência com no mínimo 10 dias de antecedência.

Art. 79-E. Da sessão de julgamento, que será presidida pelo Presidente do Tribunal de Justiça, participarão como juízes todos os deputados

presentes, com exceção daqueles que se encontrem impedidos por razões jurídico-processuais.

Art. 79-F. O Presidente do Tribunal de Justiça irá relatar brevemente os autos do processo ao plenário, procedendo à oitiva das testemunhas.

§1º As testemunhas serão interrogadas da forma que se julgar conveniente, respeitando a possibilidade de contradita, reinquirição e acareação das testemunhas, por iniciativa dos denunciante ou denunciado.

§2º Os deputados poderão formular perguntas diretamente às testemunhas, cabendo interferência do Presidente do Tribunal de Justiça, caso este julgue necessário.

Art. 79-G. Findo o interrogatório, será realizado o debate oral, sendo facultadas a réplica e a tréplica entre os denunciante e o denunciado.

Art. 79-H. Concluído o debate, haverá uma discussão única entre os deputados sobre o objeto da acusação.

Parágrafo único: Caberá ao Presidente do Tribunal de Justiça estipular a forma em que se dará essa discussão.

Art. 79-I. Proceder-se-á ao julgamento, pelos deputados desimpedidos, mediante votação nominal.

§1º O quórum para a condenação é de dois terços dos integrantes.

§2º Lavrada a sentença pelo Presidente do Tribunal de Justiça, será ela assinada por ele e pelos deputados que participaram do julgamento.

§3º A sentença será transcrita em ata e publicada no Diário Oficial.

Art. 78-J. No processo e julgamento do Governador ou Vice-Governador serão subsidiários desta lei naquilo em que lhe forem aplicáveis, assim como o regimento interno da Assembleia Legislativa e o Código de Processo Penal.

Parágrafo único. Os Secretários de Estado, nos crimes conexos com os dos Governadores ou Vice-Governadores, serão sujeitos ao mesmo processo e julgamento.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.